

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

# **Motivações para a Criação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil**

**VICTORIA DE CASTRO HUBER**

matrícula nº 111012794

**ORIENTADOR: Prof. Eduardo Costa Pinto**

**SETEMBRO 2017**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**Motivações para a Criação da Lei de Responsabilidade  
Fiscal no Brasil**

**VICTORIA DE CASTRO HUBER**

matrícula nº 111012794

ORIENTADOR: Prof. Eduardo Costa Pinto

SETEMBRO 2017

*As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, tão diversa e forte, e aos meus amigos, a segunda família que escolhi. Em especial, agradeço a Ieda, Clovis e Débora, Bárbara, Cecília e Gil, Suely Batista e David Blumer, Isadora, e Bianca, Paulinha, Giovanna, Valentina, Bruna, Raphael e Francisco. Agradeço os colegas de trabalho e professores que tiveram disposição para sanar as minhas dúvidas, principalmente Luiz Mário Behnken e Eduardo Costa Pinto. Agradeço Anna Lúcia Braga Salles pela confiança e acolhimento.

Agradeço àqueles que me ajudaram neste trabalho diretamente: Cecília Castro, Marina Braga, Marcos Veneu, Rudrá Balmant, Rejane Hoeveler, Yuri Coloneze, Bernardo Isídio, Demian Melo, e diversos integrantes do Fórum Popular do Orçamento e do Coletivo Mais Verdade além dos já citados.

As professoras e professores Ângela Ganem, Ana Célia Castro, Marcelo Paixão, Margarida Gutierrez e Murilo Cruz me provocaram interesse e reflexão, elementos essenciais para a permanência e o aprofundamento em qualquer área.

À Denise Gentil, Laura Carvalho e Esther Dweck, expresso minha admiração pela coragem, inteligência e engajamento; devemos agradecer aos ícones por alimentar nossas ambições.

Outras pessoas, já no passado depois de seis anos nessa graduação, também merecem menção. Agradeço imensamente a Douglas Lugli, Luiz Felipe Maia, Douglas Bueno e Tiago Paladino pela experiência de trabalho mais bem humorada e produtiva da minha vida, que foi decisiva para minha permanência na faculdade e minha auto estima profissional.

Por fim, agradeço àqueles que estiveram na origem desta escolha: Rogério Seabra e Thelma Polon, respectivamente professor de geografia e diretora do Centro Educacional Espaço Integrado quando fui estudante de 2º grau lá. As aulas do Rogério foram determinantes para minha opção não só pela faculdade de Economia como pela UFRJ, e as considero absolutamente acertadas.

## RESUMO

Este trabalho reúne os motivos mais evidentes para a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira (LRF), ou Lei Complementar nº 101/ 2000. De cunho econômico e administrativo, as restrições, obrigações e omissões desta Lei afetam o setor público como um todo e, possivelmente, a própria política econômica do governo. Os anos FHC são analisados para fornecer o contexto econômico da criação da lei; as principais leis que formam o orçamento público brasileiro são descritas de modo a permitir uma identificação das inovações de da LC nº 101/ 2000; o movimento histórico do *mainstream* econômico e alguns dos grupos envolvidos na sua transformação são o pano de fundo desta investigação. Será mostrado que a LRF é uma mescla das soluções encontradas para os problemas da sua época, com ênfase no controle financeiro-orçamentário dos estados e municípios por parte da União e também na redução dos quadros de pessoal em todo o território nacional.

Palavras-chave: Responsabilidade Fiscal, Lei de Responsabilidade Fiscal, LCP 101/2000, Programa de Reestruturação da Dívida dos Estados e Municípios, Lei nº 9.496/1997, Programa de Estabilidade Fiscal, Programa de Auxílio Financeiro do governo brasileiro com o Fundo Monetário Internacional (FMI), Neoliberalismo, Gestão Fiscal, Reforma Administrativa do governo Fernando Henrique, Finanças Públicas, Orçamento Público, Dívida Pública, Brasil.

## ABSTRACT

This work brings together the more prominent reasons for the creation of the Brazilian Fiscal Responsibility Law (LRF). Endowed with economic and administrative features, the restrictions, obligations and omissions of this law affect the public sector as a whole, and may affect the government's economic policies. The 1994-2000 period is analyzed to provide the economic context of the creation of this law; the main laws that form the Brazilian public budget structure are described in order to compare previous characteristics with the innovations of the LRF; and the historical transition of the mainstream economic thought and the groups involved in its transformation are the background of this research. It will be shown that the LRF is a mixture of the solutions fashioned for the problems of its time, emphasising the controlling power of the Central government over the states' and municipalities' finances and budgets as well as the reduction of personnel in the entire national territory.

Keywords: Fiscal Responsibility, Fiscal Responsibility Act, State and Municipal Debt Restructuring Program, Fiscal Stability Program, Brazilian Government Financial Assistance Program with the IMF, neoliberalism, administrative reform, President Fernando Henrique Cardoso, public finances, public budget, public debt, Brazil.

## ÍNDICE

ÍNDICE DE TABELAS, QUADROS, FIGURAS E GRÁFICOS.....	7
GLOSSÁRIO.....	9
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	12
INTRODUÇÃO.....	15
I – NEOLIBERALISMO: ELEMENTOS GERAIS, INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS, AJUSTE ESTRUTURAL E CONSENSO DE WASHINGTON.....	16
I.1 – DIMENSÕES DO NEOLIBERALISMO: PRINCÍPIOS, VERTENTES E ORIGENS.....	16
I.2 – ISOMORFISMO INSTITUCIONAL E A POPULARIDADE NEOLIBERAL: INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS, COMUNIDADES EPISTÊMICAS E O FMI.....	22
I.3 – O NEOLIBERALISMO NA PERIFERIA: AJUSTES ESTRUTURAIS NA AMÉRICA LATINA NOS ANOS 1980 E O CONSENSO DE WASHINGTON.....	27
II – O AJUSTE ESTRUTURAL, A CRISE, O PROGRAMA DE ESTABILIZAÇÃO FISCAL E O FMI: O CONTEXTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO BRASIL.....	30
II.1 AJUSTE ESTRUTURAL NEOLIBERAL BRASILEIRO: ELEMENTOS SINTÉTICOS.....	30
II.2 – IMPACTOS DO AJUSTE ESTRUTURAL NEOLIBERAL BRASILEIRO: CRISE, DESEQUILÍBRIOS EXTERNOS E EMPRÉSTIMO JUNTO AO FMI.....	32
II.3 – PROGRAMA DE ESTABILIDADE FISCAL (PEF).....	36
II.4 – O PROGRAMA DE APOIO FINANCEIRO COM O FMI.....	40
II.5 – ISOMORFISMO COERCITIVO E DÍVIDA PÚBLICA: ANTECEDENTES DA LRF.....	42
III – A LRF NO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO.....	46
III.1 ORÇAMENTO PÚBLICO: ELEMENTOS SINTÉTICOS.....	46
III.2 – TRANSFORMAÇÕES NO ORÇAMENTO BRASILEIRO: DA LEI FEDERAL 4.320/1964 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19 DE 1988.....	49
Normas gerais de finanças públicas: lei federal 4.320/1964.....	49
O Orçamento-programa: decreto-lei 200/1967.....	52

Constituição cidadã: a federal de 1988.....	53
Mecanismos de Desvinculação das Receitas da União.....	56
Renegociação da dívida dos estados e municípios do fim da década de 1990.....	57
Reforma administrativa: emenda constitucional nº 19 de 1998.....	59
III.3 – A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	62
Dívida Consolidada Líquida, Serviço da Dívida, Operações de Crédito, Antecipação de Receitas e Concessão de Garantias.....	63
Despesas com Pessoal: definições e limites.....	65
Resultados Fiscais.....	67
Monitoramento, Transparência e Mecanismos de controle.....	69
IV – A CRIAÇÃO DA LRF: INFLUÊNCIAS DO MANUAL TRANSPARÊNCIA FISCAL DO FMI, DOS PROGRAMAS DE AJUSTE FISCAL LANÇADOS EM 1997 E 1998, E A DEMANDA CONSTITUCIONAL.....	72
IV.1 – O CÓDIGO DE BOAS PRÁTICAS EM TRANSPARÊNCIA FISCAL DO FMI.....	73
O atendimento aos principais aspectos sugeridos pelo Código no Orçamento Brasileiro.....	78
IV.2 – INFLUÊNCIAS DOS PROGRAMAS ECONÔMICOS LANÇADOS EM 1997 E 1998 PARA ALTERAÇÕES PERMANENTES NO ORÇAMENTO BRASILEIRO.....	83
IV.3 – A PREVISÃO CONSTITUCIONAL PARA CRIAÇÃO DA LEI E A EMENDA CONSTITUCIONAL NO 40/2003.....	87
IV.4 – A DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO, A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	90
CONCLUSÃO.....	93
APÊNDICE.....	96
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	97

## ÍNDICE DE TABELAS, QUADROS, FIGURAS E GRÁFICOS

### TABELAS:

Tabela 1: Limites Diversos como Percentual da RCL.....	65
Tabela 2: Limites de Despesas com Pessoal como Percentual da RCL (%).....	66

### QUADROS:

Quadro 1: Condicionalidades Quantitativas do Programa de Auxílio Financeiro do Governo Federal com o FMI (PAT) de 1998.....	40
Quadro 2 – Comparativo entre os dispositivos legais sobre orçamento público no Brasil de 1964 até 2001 e o código de boas práticas em transparência fiscal do FMI.....	81
Quadro 3 – Comparativo entre as determinações do programa de renegociação da dívida dos estados e municípios iniciado com a Lei no 9496/1997 e outras leis.....	84
Quadro 4 – Comparativo entre os PAFs e a LRF.....	85
Quadro 5 – Comparativo com as exigências da constituição federal de 1988.....	87
Quadro 6 – Resumo das influências para criação da LRF e a existência de suas demandas no orçamento brasileiro.....	88

### FIGURAS:

Figura 1 - Linha Do Tempo 1997-2000.....	44
--	----

### GRÁFICOS:

Gráfico 1 - Reservas Internacionais mantidas no BCB por mês em bilhões de dólares, de 1997 e 1998.....	34
Gráfico 2 – Resultado global do balanço de pagamentos (1994-2001).....	35



## GLOSSÁRIO

Consolidação das contas: o significado amplo é a integração dos balanços de organizações irmãs em um balanço ou relatório só. No caso do governo brasileiro, refere-se à unificação das contas dos órgãos em cada nível de governo, bem como do setor público como um todo. O art. 51 da LC nº 101/2000 determina que sejam consolidadas as contas de todos os entes da Federação a cada exercício. A uniformização das classificações de receitas e despesas, portanto, se faz necessária para todas as unidades orçamentárias. A regulamentação é feita pela Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/ 2001.

Despesas com Pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. (art. 18 da LC nº 101/2000)

Despesas financeiras: utilizado para referir-se aos valores excluídos do cálculo de resultado primário, o termo corresponde à soma dos juros e encargos da dívida, uma despesa corrente, com a amortização da dívida, uma despesa de capital. (Manual de Demonstrativos Fiscais 2018, Secretaria do Tesouro Nacional, 2017, pág. 154 e 155)

Dívida pública consolidada: Montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento. Não inclui as obrigações existentes entre as administrações diretas dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios e seus respectivos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, ou entre estes. (art. 1º, inciso III da RS40 e art. 2º, inciso II e Parágrafo único da RS nº 43/2001.) Será incluída na dívida pública consolidada da União a relativa à emissão de títulos de responsabilidade do Banco Central do Brasil. (art. 29, inciso III e §2º da LC nº 101/2000)

Dívida consolidada líquida: Dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. (art. 1º, inciso V da RS40 e art. 2º, inciso V da Resolução do Senado nº 43/2001)

Dívida fluante: compreende os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida, os serviços da dívida a pagar, os depósitos, os débitos de tesouraria. (art. 92, LC4320/1964)

Dívida fundada: compreende compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços

públicos. (art. 98, LC4320/1964) A partir da LC nº 101/2000, passa a chamar-se “dívida pública consolidada”.

Dívida mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios; (art. 1º, inciso IV da RS40, art. 2º, inciso IV da RS nº 43/2001 e art. 29, inciso II da LC nº 101/2000)

Dotação orçamentária: Toda e qualquer verba prevista como despesa em orçamentos públicos e destinada a fins específicos. (<https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario> acessado em 17/08/2017)

Empenho: Um dos estágios da despesa, após a dotação e antes da liquidação. Constitui o emanado de autoridade competente, que cria para o estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. (art. 58 da LC4320/1964)

Empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação. (art. 2º, inciso II da LC nº 101/2000)

Empresa estatal dependente: empresa controlada pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, que tenha, no exercício anterior, recebido recursos financeiros de seu controlador, destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária (art. 2º, inciso III da LC nº 101/2000), e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade. (último trecho dado pelos art. 1º, inciso III da RS40 e art. 2º, inciso II da RS nº 43/2001)

Liquidação: Um dos estágios da despesa, após o empenho e antes do pagamento. Consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito (art. 63 da LC4320/1964).

Operação de crédito: os compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros. Equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação. (art. 29, inciso III e § 1º da LC no 101/2000 e art. 3º, caput da RS43/2001) Equiparam-se a operações de crédito o recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos; assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito; assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços. (Último trecho dado pelo § 1º do art. 3º, caput da RS43/2001)

Receita corrente líquida: o somatório, considerando-se o ano anterior ao mês de cálculo (excluindo-se o próprio mês), das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também

correntes, deduzidos das parcelas entregues a outro ente ou cuja destinação seja obrigatoriamente a Orçamento de Seguridade Social. (art. 2º, inciso IV da LC nº 101/2000, art. 2º da RS40 e art. 4º da RS nº 43) (Algumas especificidades foram omitidas.)

Receita Líquida Real: receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior ao da apuração, deduzidas as receitas provenientes de operações de crédito, de anulação de restos a pagar, de alienação de bens, e de transferências. (art. 2º da Lei nº 9.496, de 1997, ou MP nº 1.560-8/1997)

Receitas financeiras: “são aquelas que não alteram o endividamento líquido do Governo (setor público não financeiro) no exercício financeiro correspondente, uma vez que criam uma obrigação ou extinguem um direito, ambos de natureza financeira, junto ao setor privado interno e/ou externo. São adquiridas junto ao mercado financeiro, decorrentes da emissão de títulos, da contratação de operações de crédito por organismos oficiais, das receitas de aplicações financeiras da União (juros recebidos, por exemplo), das privatizações e outras.” (Manual Técnico do Orçamento 2016, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Fiscal, 2015, pág. 26)

Receitas primárias: “referem-se, predominantemente, às receitas correntes que advêm dos tributos, das contribuições sociais, das concessões, dos dividendos recebidos pela União, da cota-parte das compensações financeiras, das decorrentes do próprio esforço de arrecadação das UOs, das provenientes de doações e convênios e outras também consideradas primárias.” (Manual Técnico do Orçamento 2016, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Fiscal, 2015, pág. 26)

Reservas Internacionais: “no Banco Central são constituídas por ouro monetário, Direito Especial de Saque (DES) e ativos em moeda estrangeira representados por depósitos (overnight, acordo de recompra no Fed, prazo fixo), títulos, títulos de exportação (até outubro de 2000), créditos cedidos a outros países (até fevereiro de 2001) e créditos cursados em acordo de convênio. A posição de reserva no FMI também é computada nas reservas no BC.” (Glossário completo do website Banco Central do Brasil, acessado em agosto de 2017)

Reservas Internacionais Líquidas/ Reservas internacionais - Liquidez internacional: “Haveres no Banco Central em moeda estrangeira, ouro, Direito Especial de Saque (DES) e Posição no FMI.” (Glossário completo do website Banco Central do Brasil, acessado em agosto de 2017)

Resultado nominal: “é o conjunto das operações fiscais realizadas pela administração pública acrescentando ao resultado primário a conta de juros. Representa a variação do estoque da dívida.” (Manual de Demonstrativos Fiscais 2018, Secretaria do Tesouro Nacional, 2017, pág. 59)

Resultado primário: “diferença entre a arrecadação de impostos, taxas, contribuições e outras receitas inerentes à função arrecadadora do Estado, excluindo-se as receitas de aplicações financeiras, e as despesas orçamentárias, excluídas as despesas com amortização, juros e encargos da dívida, bem como as despesas com concessão de empréstimos” (Manual Técnico do Orçamento 2016, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Fiscal, 2015, pág. 97)

ou “saldo das receitas e despesas primárias. Representa a economia fiscal que o governo se disporá a alcançar, o esforço do gestor com o objetivo de amortizar a dívida pública” (Manual de Demonstrativos Fiscais 2018, Secretaria do Tesouro Nacional, 2017, pág. 58). Quando o resultado primário é positivo, Um superávit primário refere-se a um resultado primário positivo, e um déficit primário refere-se a um resultado primário negativo.

Serviço da dívida: “pagamento de juros, comissões e amortização.” (Manual Técnico do Orçamento 2016, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Fiscal, 2015, pág. 89)

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT: Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

BCB: Banco Central do Brasil.

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento.

BIRD: Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento.

BIS: *Bank of International Settlements*.

BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento.

CEE: Comunidade dos Estados Europeus.

CF88: Constituição Federal de 1988.

COFINS: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social.

COPOM: Conselho de Política Monetária.

CPMF: Contribuição Provisório sobre Movimentação Financeira.

CW: Consenso de Washington.

DCL: Dívida Consolidada Líquida.

DES: Direitos Especiais de Saque.

DL: Decreto-Lei.

DP: Despesas com Pessoal.

DPF: Dívida Pública Federal.

DRU: Desvinculação de Receitas da União.

EC: Emenda Constitucional.

ECR: Emenda Constitucional de Revisão.

EMC: Emenda Constitucional.

ESA: *European System of Accounts*.

EUA: Estados Unidos da América.

FEF: Fundo de Estabilização Fiscal.

FHC: Fernando Henrique Cardoso.

FMI: Fundo Monetário Internacional.

FPE: Fundo de Participação dos Estados.

FSE: Fundo Social de Emergência.

GFS: *Government Finance Statistics*.

ICMS: Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços.

IDE: Investimento Direto Estrangeiro.

IGP-DI: Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna.

IPI: Imposto sobre Produtos Industrializados.

IPVA: Imposto sobre Veículos Auto-Motores.

IR: Imposto de Renda.

ISO: *International Organization of Standardization*.

LAC: *Latin American Countries*.

LC: Lei Complementar.

LCP: Lei Complementar.

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias.

LOA: Lei Orçamentária Anual.

LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal.

MP: Medida Provisória.

MPE: Memorando de Política Econômica.

NFSP: Necessidade de Financiamento do Setor Público.

NPM: *New Public Management*.

OCDE: Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

OIT: Organização Internacional do Trabalho.

OMC: Organização Mundial do Comércio.

ONU: Organização das Nações Unidas.

PAF: Plano Anual de Financiamento.

PAF: Programa de Ajuste Fiscal.

PEF: Programa de Estabilidade Fiscal.

PPA: Plano Plurianual.

PROER: Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional.

PPBS: *Planning, Programming and Budgeting System*.

RCL: Receita Corrente Líquida.

RGF: Relatório de Gestão Fiscal.

RIL: Reservas Internacionais Líquidas.

RLR: Receita Líquida Real.

RREO: Relatório Resumido de Execução Orçamentária.

SNA: *System of National Accounts*.

SP: Superávit Primário.

SRF: *Special Reserve Facility*.

STN: Secretaria do Tesouro Nacional.

TMU: *Technical Memorandum of Understanding*.

TN: Tesouro Nacional.

USD: *United States Dollar*.

VAT: *Value Added Tax*.

## INTRODUÇÃO

Este trabalho consiste em uma investigação sobre o que veio a influenciar a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (doravante LRF), explorando elementos de discurso, tendências históricas e o contexto econômico da época. Quais seriam os objetivos por trás da criação da LRF? Transparência fiscal, modernização da gestão fiscal, gerencialismo estatal, controles de agentes diversos e participação da sociedade no orçamento foram todos candidatos.

Através da perpetuação definitiva de regras destinadas a “sanar as contas do Estado”, criadas originalmente (1) para servir à renegociação da dívida dos estados e municípios, (2) para gerar o controle e transparência financeiros solicitados pelo FMI, e (3) para reduzir o Estado de maneira geral, a LRF transformou uma política econômica específica – a produção de superávit primário – em política geral e permanente. Elementos específicos da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou a sua ausência, evidenciarão os objetivos buscados e as influências que os criaram.

Os documentos e produção textual da época dos órgãos oficiais relevantes foram os preferidos para a análise, especialmente aqueles do Banco Central do Brasil, do Congresso Nacional, do Fundo Monetário Internacional e do Ministério da Fazenda. Todos os valores mencionados são históricos, exceto aqueles identificados de outra forma.

Este trabalho teve forte influência do institucionalismo econômico, tendo o conceito de isomorfismo institucional descrito por DiMaggio & Powell (1983) como fio condutor e apoiando-se nos trabalhos de autores pertencentes a mais de uma vertente dentro desta escola de pensamento.

Esta monografia é composta de quatro capítulos. O primeiro busca situar o leitor no momento histórico da criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, associando as tendências organizacionais com o isomorfismo mimético e normativo. O segundo capítulo descreve o contexto econômico e político da LRF, investigando as necessidades da época e comparando-as àquelas típicas do isomorfismo coercitivo. O terceiro capítulo descreve a evolução do orçamento público brasileiro e assinala as mudanças geradas pela promulgação da LRF, a fim de compreender a quê ela serviria, ou quais foram as suas inovações. O quarto e último capítulo recapitula as influências identificadas sobre a criação desta lei e os efeitos decorrentes dela, evidenciando quais foram mais marcantes, e apontando para a provável composição da sua motivação.



## **I – NEOLIBERALISMO: ELEMENTOS GERAIS, INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS, AJUSTE ESTRUTURAL E O CONSENSO DE WASHINGTON**

“Homens pragmáticos, que se crêem bastante isentos de  
qualquer influência intelectual, são comumente os  
escravos de algum economista falecido”  
Daniel Steadman Jones

Este capítulo tem como objetivo apresentar as principais características do neoliberalismo e como suas práticas foram adotadas em diferentes países, destacando as dimensões e as origens do mesmo (seção 1.1); o papel desempenhado pelas instituições multilaterais na popularização das práticas neoliberais (seção 1.2); o Consenso de Washington e a implementação do neoliberalismo na periferia por meio dos ajustes estruturais, como foi o caso na América Latina dos anos 1980 (seção 1.3).

### **1.1 – Dimensões do Neoliberalismo: princípios, vertentes e origens**

Neoliberalismo é um neologismo formado por “neo”, ou “novo”, e “liberalismo”, buscando dar conta de uma reformulação do liberalismo econômico. Esta perspectiva surgiu logo após a II Guerra Mundial como uma reação política e teórica ao keynesianismo e ao Estado do bem-estar social (*Welfare State*), no papel de teoria econômica e de ideologia política. O conjunto de ideias econômicas, políticas e filosóficas neoliberais ganhou força além dos muros acadêmicos após a crise da década de 1970 e tornou-se uma ideologia (visão de mundo) hegemônica com a derrocada da União Soviética no início da década de 1990 (GAMBLE, 2006).

A despeito do neoliberalismo somente ter se tornado uma ideologia hegemônica na década de 1980, o termo “neoliberalismo” foi cunhado em 1938 no Colóquio de Walter Lippman em Paris, no qual discutiu-se o liberalismo econômico dos autores clássicos da economia (Adam Smith, David Ricardo, Stuart Mill e outros) com o intuito de adaptar os seus princípios a uma sociedade já muito diferente daquela em que os clássicos viveram. As ideias surgidas a partir deste encontro, do qual participaram economistas, filósofos e altos funcionários públicos de diversos países, entre eles Friederich Hayek e Ludwig von Mises (DARDOT & LAVAL, 2016), eram múltiplas e conflitantes, com posições mais ou menos radicais relativamente ao (não) papel do Estado na economia. Para todos, porém, o maior

bem-estar da sociedade viria da garantia da propriedade privada e das liberdades de maneira geral, especialmente a liberdade de empreender, numa reação à instalação e ampliação do modelo soviético.

A ideologia neoliberal assenta suas bases no liberalismo clássico do século XVIII, e apresenta diversas vertentes. As duas principais são: (1) a vertente do *laissez-faire*, que nega as imperfeições do mercado e o considera o melhor alocador de recursos, sendo sempre preferível a determinação de preços e quantidades de produtos através dele, deixando ao Estado apenas as suas funções clássicas, como a segurança nacional; e 2) a vertente liberal social, segundo a qual o mercado necessita que o Estado crie e sustente as instituições pró-mercado (GAMBLE, 2006).

Neste sentido, a vertente neoliberal do *laissez-faire* se refere, no campo econômico, à preferência pela desregulamentação dos mercados de maneira geral, baseada na crença de que estes são capazes de alocar recursos de maneira mais eficiente do que o Estado, que seria mais rígido, lento, e distorceria os incentivos naturais que fazem dos mercados os *loci* perfeitos para tal, e assim gerando desperdício e desequilíbrio. O setor privado, por outro lado, composto de indivíduos que são empresários e consumidores, e dotado de muito mais flexibilidade e poder de iniciativa, seria a representação real da sociedade: os produtos e empresas de fato desejados seriam sustentados pelo público através das compras e financiamentos, e estes seriam os preferidos pelo empresariado também. O que se tornasse obsoleto ou fosse inviabilizado economicamente seria abandonado, e o preço de tudo seria regulado pela oferta e pela demanda. Não ser viável economicamente seria sinônimo de não ser desejo ou prioridade dos agentes, que seriam ou racionais e informados ou, pelo menos, apesar de terem limitações de conhecimento, representariam seus desejos da melhor forma que pudessem, através dos seus atos, gerando uma ordem espontânea (HAYEK, 1973; 1976; 1979).

Porém, este funcionamento só poderia ocorrer em sociedades nas quais os agentes tivessem “informação perfeita”<sup>1</sup>, fossem racionais e dotados de certa autonomia ou igualdade de oportunidades e influência. Em um cenário de poder e informação assimétricos, com mercados de infra-estrutura, de bens de consumo, de mídia de massa, financeiros *et cetera* oligopolizados ou oligopsonizados, as decisões do indivíduo comum têm muito menos peso do que teriam no mundo das igualdades conjecturais (ADORNO & HORKHEIMER, 1944).

---

<sup>1</sup> Total acesso e capacidade para utilizar qualquer informação.

Existe “alto” e “baixo” na realidade, e referem-se justamente aos centros de decisão e influência.

Naturalmente, os indivíduos são dotados de capacidades intelectuais e livre arbítrio. Portanto, podem almejar as melhores posições disponíveis possíveis no mercado. Porém, é inegável a existência de diferenças de dotação de capital de todo tipo, como o intelectual e o material, além de muitas outras questões, mensuráveis ou não, que produzem diferenças entre os esforços necessários para pessoas distintas atingirem resultados econômicos idênticos (Lin, C. Y.-Y.; Edvinsson, L., 2011). O corolário desta constatação é que esta discussão deságua numa questão ética: de que forma nossa contribuição ou capacidade de contribuir com a sociedade, ou mesmo a capacidade de cada um de cuidar de si próprio, relaciona-se com o que devemos receber de volta e o que podemos reivindicar? Tal realidade é conflitante com a vertente neoliberal do *laissez-faire*, mas não com a vertente liberal social, pois esta admite falhas de mercado e das instituições.

Essa segunda vertente admite a existência de falhas de mercado. Por exemplo, os oligopolizados e os monopólios naturais, bem como problemas regulatórios e institucionais, o que implica na aceitação da atuação do Estado voltada a permitir o melhor funcionamento do mercado. Vale ressaltar que o tipo de intervenção estatal admitido nesta vertente não se mistura com o planejamento econômico ou com a atuação do estado como produtor de bens e serviços. Todavia, com este aval, uma ideologia de Estado mínimo se faz compatível com a atuação de Estado autoritário, desde que sejam preservadas as forças de mercado, ou seja, desde que seja garantida a propriedade privada e a liberdade de iniciativa.

Como ressaltou Gamble (2006, p. 22):

É tentador confinar o rótulo de neoliberalismo à sua vertente do *laissez-faire*, mas isto significaria a exclusão de muitas ideias e políticas que são identificadas como neoliberais em diferentes regiões ao redor do mundo – as políticas de muitas agências internacionais, por exemplo, inclusive o Banco Mundial e o FMI, bem como governos de diferentes matizes partidárias. (tradução nossa)

Apesar de haver contradições entre essas duas vertentes do neoliberalismo, há ideias centrais que as unificam, como a noção de que o mercado é o eixo central das relações sociais e que a ordem de mercado requer algum tipo de Estado que deve prover segurança jurídica e de propriedade (GAMBLE, 2006).

Nesse sentido, além da questão da assimetria de informação, outro problema da lógica do mercado como o melhor tomador de decisões é que essa se estende a tudo, inclusive ao tratamento entre as pessoas, através do mercado de trabalho, por exemplo, mas não apenas. As pessoas, todavia, não podem ser mercadorias de fato, pois não são produzidas com este

intuito e não podem ser estocadas como mercadorias: são uma das chamadas “mercadorias fictícias” de Polanyi (1944), que só com muita dor e infelicidade ou anestesia e negação podem seguir os caminhos de estocagem e “realização” (no conceito marxista) seguidos pelas mercadorias, através da disponibilização de si para os mercados. Como escreveu Polanyi (1944), no início do século XX, o mercado não deveria ser o eixo das relações sociais, pois ele gera a desarticulação e a degradação das sociedades, “triturando os homens e transformando-os em massa” (POLANYI, 1944, pág. 51), como um moinho.

Essa degradação das relações sociais continuou e foi observada por autores como Bauman (2000), Birman (1999), Harvey (1992), entre outros, que escreveram sobre a condição do homem na chamada pós-modernidade – a expressão concreta da hegemonia do neoliberalismo. Eles mostraram como a fragmentação da sociedade e do tempo, em formações sociais sob a ordem neoliberal, provoca a dissolução dos laços de comunidade e a corrosão das relações, gerando frustrações pessoais diversas.

Nessa perspectiva, não se admite o planejamento econômico, já que se parte do suposto de que a concorrência via mercado é sempre o instrumento mais eficiente de alocação de recursos na sociedade. Nas palavras de Hayek:

O liberalismo econômico é contrário à substituição da concorrência por métodos menos eficazes de coordenação dos esforços individuais, e considera a concorrência um método superior, não somente por constituir, na maioria das circunstâncias, o melhor método que se conhece, mas sobretudo por ser o único método pelo qual nossas atividades podem ajustar-se umas às outras sem a intervenção coercitiva ou arbitrária da autoridade. (HAYEK, 1987, p. 63)

Cabe observar que essa doutrina não teria sucesso como cultura se não ressoasse na mente das pessoas, atendendo a alguma busca delas, sobretudo considerando-se os efeitos da crise da década de 1970 – considerada uma crise do Estado de Bem-Estar Social e do padrão de acumulação keynesiano/fordista. Segundo Harvey:

Nenhum modo de pensamento se torna dominante sem propor um aparato conceitual que mobilize nossas sensações e nossos instintos, nossos valores e nossos desejos, assim como as possibilidades inerentes ao mundo social que habitamos. [...] As figuras fundadoras do pensamento neoliberal consideravam fundamentais os ideais políticos da dignidade humana e da liberdade individual, tomando-os como ‘os valores centrais da civilização’. [...] Esses valores, sustentavam essas figuras, estavam ameaçados não somente pelo fascismo, pelas ditaduras e pelo comunismo, mas também por todas as formas de intervenção do Estado que substituíssem os julgamentos de indivíduos dotados de livre escolha por juízos coletivos. (HARVEY, 2009, p. 15)

A corrente dos neoliberais liderada por Friederich Hayek a partir da Sociedade de Mont Pelerin (MPS), fundada em 1947 em cidade de mesmo nome, na Suíça<sup>2</sup>, via na liberação dos mercados, com suporte estatal não intervencionista, o caminho para a “*Great Society*” (ou “Grande Sociedade”), na qual todos seriam livres, haveria conforto material com muitas opções de consumo e bem-estar social duradouro. A outra, liderada por Ludwig von Mises, tornou-se crítica do neoliberalismo por considerá-lo uma forma branda de “estatismo”<sup>3</sup>. A MPS foi absolutamente influente no Ocidente, com muitos membros ocupando altíssimos cargos do setor público e privado nos países centrais (aqueles com maior poder e riqueza no mundo, notadamente os da Europa Ocidental e os EUA), e com diversos membros ganhando prêmios Nobel em Economia e Literatura<sup>4</sup>. O expoente deste pensamento na economia foi Milton Friedman (1912-2006), criador do monetarismo, ou da teoria da neutralidade da moeda.

Vale observar que o termo neoliberalismo não é reivindicado por escola alguma. Hoje ele é sinônimo da máxima expressão de capitalismo que o mundo já experimentou, e que se aprofundou tremendamente nas últimas décadas do século XX. Os principais líderes dos debates teóricos políticos e econômicos, sejam eles organizações ou autores individuais, já não defendem a liberdade capitalista irrestrita - e admitem falhas de doutrinas anteriores neste sentido. Ao longo do tempo, o conjunto de ideias e vertentes que formam o neoliberalismo se complexificou.

Um Estado neoliberal não é inviável, mas não é livre de contradições. Harvey (2008) aponta que as instituições legais e seus acessórios, como a força policial, são necessários para garantir o bom funcionamento dos “mercados livres” capitalistas, através da garantia não só (1) da propriedade privada, como (2) da estabilidade dos ganhos da classe capitalista, caso esta esteja sendo ameaçada por forças sociais “do mercado” ou não. Se associações trabalhistas ameaçarem o volume de renda ou de lucros dos capitalistas, será desejada pelas elites a repressão das atividades da associação, ou a sua desorganização. Enquanto a primeira garantia condiz com a teoria neoliberal, a segunda entra em flagrante conflito. Esta questão pode ser resolvida teoricamente pela insistência de que a associação popular é contrária à liberdade individual. Esta só poderia, segundo tal pensamento, ser entregue aos cidadãos através do mercado, pois este ofereceria as melhores formas de resolução de problemas e de

---

<sup>2</sup> <https://www.montpelerin.org/about-mps/>, (acessado em 31/07/2017 às 21:08).

<sup>3</sup> <https://mises.org/library>, (acessado em 31/07/2017 às 21:10).

<sup>4</sup> <https://mises.org/library>, (acessado em 31/07/2017 às 21:16)

alocação de recursos, com algumas exceções<sup>5</sup> que certamente não incluiriam o mercado de trabalho.

Harvey (2008), assim como Jones (2012), procurou dar ao estudo do neoliberalismo territorialidade, temporalidade e pessoalidade, através da identificação das origens e transmissões do mesmo e da questão de classe latente ao processo de neoliberalização. Todos estes aspectos são sempre relevantes em análises políticas, especialmente já que o disseminado ‘conhecimento técnico’ que tem origem em instituições identificadas com o neoliberalismo sugerem práticas que são embebidas em vantagens e desvantagens para grupos e indivíduos, e que, portanto, não poderiam ser isentas de interesses políticos e econômicos.

Certos acontecimentos históricos como a Guerra Fria, a Segunda Guerra Mundial, as crises fiscais dos Estados nos anos 1970, entre outros, permitiram a ascensão do pensamento neoliberal, que encontrou alicerces não apenas nos desejos das massas por amparo às suas questões de subemprego e de rejeição a guerras nas quais elas não viam sentido (como a do Vietnã), como na produção intelectual de aparelhos privados de hegemonia<sup>6</sup>, que garantiram a infra-estrutura necessária à disseminação das ideias neoliberais.

Formado ao redor do Atlântico, a cultura do individualismo divergia entre a Europa e os Estados Unidos da América. No segundo, o liberalismo econômico foi, de fato, um dos pilares de construção da nação, constando na sua Constituição desde a sua criação em 1787. Nos EUA, o liberalismo é a tradição, junto com o conservadorismo político e social. A reação social das classes médias brancas à sua decadência econômica a partir da década de 1970 foi uma reafirmação do conjunto de valores de suas épocas douradas - o que também pode ser chamado de neoconservadorismo. Já no continente europeu, o individualismo surge como mudança. Nos governos de Reagan (EUA) e Thatcher (Reino Unido), eleitos e mantidos devido a circunstâncias específicas, a tendência ao gigantismo dos Estados nacionais capitalistas do século XX se reverte, e a redução do Estado é empreendida, tendo como primeiro alvo o trabalho, através da redução dos direitos à seguridade social e trabalhista (JONES, 2012). A administração estatal ganhou caráter cada vez mais empresarial com a virada neoliberal desencadeada pela crise, que foi associada por muitos com o modelo burocrático estatal:

---

<sup>5</sup> A existência de monopólios naturais razoáveis, como a atividade de distribuição de gás por tubos subterrâneos, por exemplo, é reconhecida. (HAYEK *apud* JONES, 2012).

<sup>6</sup> Para conhecer o funcionamento de um exemplo de aparelho deste tipo, veja HOEVELER (2015).

A introdução das práticas gerenciais na administração pública visava superar a crise do Estado provocada pela falência do modelo burocrático, de corte weberiano puro. A esse modelo foi contraposto outro, proposto pelo neoliberalismo, representado pelo que veio a ser conhecido por Estado mínimo. Assim, foram definidos dois polos opostos. De um lado, o Estado gerido por uma burocracia impessoal, com seus cargos definidos por uma ordem hierárquica rígida e vinculados a linhas de comando bem fixas, preenchido por funcionários treinados para executar tarefas predefinidas segundo normas de procedimento explícitas, e interferindo na economia diretamente ou mediante regulações excessivas. No outro extremo, o Estado mínimo, restrito à proteção dos direitos individuais, pessoas, propriedades, e a dar segurança à execução dos contratos privados voluntariamente negociados (EVANS *apud* RIBEIRO, 2013, pág. 10)

Nas últimas décadas do século XX e principalmente com o fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), os governos passaram a competir muito mais intensamente entre si por consumidores e crédito, graças à intensificação da globalização, da informatização e financeirização, à abertura comercial e, mais recentemente, à promoção das “*best practices*”, uma espécie de otimização via padronização<sup>7</sup>, cuja expressão foram os ajustes estruturais, em suas dimensões econômica e institucional. A escolha por estas práticas ocorreu por coerção e consentimento; em algumas situações a padronização apresentou um maior grau de imposição das instituições multilaterais dadas as maiores ou menores restrições financeiras e econômicas de cada país – e em outras ocorreu por escolha de parte das elites de cada país, crendo que a padronização assentada nas ideias neoliberais seria o caminho para sair da crise e para gerar crescimento.

## **I.2 – Isomorfismo institucional e a popularidade neoliberal: instituições financeiras internacionais, comunidades epistêmicas e o FMI**

Antes de avançarmos ao papel das instituições com relação à popularidade do neoliberalismo, faz-se necessário definir o conceito de comunidade epistêmica, que segundo Mass

é uma rede de profissionais com conhecimentos e competências reconhecidos em um domínio específico e que reivindicam com algum grau de autoridade a detenção

---

<sup>7</sup> Esta padronização ocorre em diversas áreas, como regulação, processos e sistemas, ou administração, e facilita as transações de maneira geral. Os certificados da ISO, a *International Organization for Standardization*, como, por exemplo, o de qualidade do produto (ISO 9001), o de gestão ambiental (ISO 14001) ou de segurança da informação (ISO 27001), são exemplos de como a padronização se dissemina e pode ser exigida ao redor do mundo no setor privado. No setor público, além da padronização dos indicadores a serem utilizados, como ‘dívida pública/PIB’ e ‘resultado primário/PIB’, que correspondem ao balanço patrimonial e o rendimento no setor privado, também há expectativa (por parte de possíveis emprestadores) de padronização de certas práticas, através da adoção de um Regime de Metas de Inflação, por exemplo, ou da independência do Banco Central, abertura financeira e comercial, ou controle fiscal via metas fiscais, como o superávit primário.

dos conhecimentos relevantes para o desenho e escolha de políticas pertinentes àquele assunto (Mass, 1992, p.3).

Nessa perspectiva, os indivíduos de uma comunidade deste tipo compartilham crenças sobre princípios e relações de causalidade, prioridades e o que se deve objetivar. Ainda segundo o autor,

A forma como os tomadores de decisões definem os interesses do Estado e a formulação de políticas para lidar com questões complexas e técnicas pode depender da maneira como os problemas são interpretados por especialistas a quem eles recorrem para se orientar diante da incerteza. Os estudiosos desta questão examinam o papel que as comunidades epistêmicas têm em articular as relações de causa e efeito de problemas complexos, ajudando os estados a identificar seus interesses, enquadrando as questões para o debate coletivo, propondo políticas específicas, e identificando pontos salientes para negociação. Suas análises demonstram que o controle do conhecimento e da informação é uma dimensão importante do poder e que a difusão de novas idéias e dados pode levar a novos padrões de comportamento e se revelar um determinante importante da coordenação política internacional (*idem*, pág. 2).

As teorias sobre a política fiscal foram desenvolvidas primeiro nos países centrais, que são mais capazes de formar análises e de criar modelos muito mais sofisticados aos países subdesenvolvidos, devido ao número maior de pessoas com habilidades específicas para tal (como proficiência em matemática e estatística e tecnologias de informação avançadas, por exemplo) e à possibilidade de empenhar maiores esforços nesta área, até mesmo em detrimento de outras. Um país pobre, recém industrializado, ou com qualquer limitação neste sentido, fica defasado com relação aos países centrais nesta área de conhecimento, e então é fácil imaginar que suas referências técnicas e acadêmicas sobre o que seria uma gestão e uma análise de excelência seriam aquelas desenvolvidas por aqueles que avançaram mais no assunto e que parecem ter sucesso na empreitada da gestão e política fiscais.

A importância da incerteza em determinado setor para a propensão dos agentes dentro dele adotarem políticas escolhidas pelos líderes do setor foi considerada por DiMaggio & Powell (1983). As incertezas podem ter naturezas diferentes, como com relação à forma de utilização dos meios para se atingir os fins, ou mesmo com relação a quais objetivos perseguir. Ao se ver nesta situação, uma organização busca dentro do seu setor um exemplo de sucesso, ou pelo menos percepção de sucesso. O sucesso aventado pode ser real ou não, e dependerá não apenas da realidade da organização e dos efeitos de suas ações como da forma de se perceber sucesso, da medida utilizada. A tendência à homogeneização gerada especificamente pela emulação dos processos de organização bem sucedidos pelas outras no setor foi chamada de isomorfismo mimético. Quanto menor o número de práticas alternativas visíveis, ou ainda, quanto mais ambíguo for o objetivo de uma organização, maior será a tentação a copiar aqueles que já são considerados de sucesso ou competentes.



Outros dois tipos de isomorfismo foram descritos pelos autores: o normativo e o coercitivo. O primeiro descreve a padronização pela profissionalização, um processo que costuma acompanhar a estruturação de um setor. Este fenômeno acontece mais rápido de acordo com o grau utilização, confiança ou dependência das organizações do setor com relação a credenciais como as acadêmicas. Já o segundo ocorre quando as organizações em um setor vêem-se dependentes das decisões de outras, como a líder preponderante do setor ou um fornecedor chave de matéria prima rara, por exemplo. A centralização e a concentração são as palavras-chave destes dois tipos, respectivamente.

No caso das Instituições Financeiras Internacionais (doravante IFIs), o FMI era ao mesmo tempo a organização líder do setor de financiamento para Estados e a referência dentro da comunidade epistêmica relacionada às finanças públicas. Isto, em ambiente de incertezas, como foi o caso dos países emergentes em meio às crises financeiras do final do milênio, já bastaria para que seus guias fossem seguidos. Além disso, o setor público e o financeiro internacional são altamente profissionalizados, e portanto normatizados, com definições claras das funções dos profissionais, planos de carreira, trocas assíduas de experiências entre organizações em Congressos. A confiança em credenciais acadêmicas para o ingresso na área faz com que os indivíduos que tenham acesso a ela já cheguem socializados ao ambiente e conhecendo o que é esperado deles: já aprenderam uma receita a se seguir., o que em geral reflete aquilo que foi considerado sucesso nas gerações anteriores de profissionais. Desta maneira, o local de instrução dos profissionais ou, mais importantemente, a fonte do conteúdo ensinado, pode determinar a forma e operações de um setor, que neste caso são os de financiamento internacional e finanças públicas.

Curiosamente, o fato de uma única organização oferecer serviços de aprendizado ou treinamento e crédito para os mesmos clientes a quem venderia soluções no caso de seu insucesso não parece ser considerado um patente caso de conflito “agente e principal”. Porém, o negócio de um ofertante de crédito é obter excedentes sobre o crédito concedido: a viabilidade financeira é, portanto, o mínimo a se exigir, a rentabilidade é o cerne da questão, e a geração da maior transferência de rendas possível do cliente ao vendedor, principalmente de forma sustentada a longo prazo, é o objetivo último de uma empresa capitalista. Seria possível argumentar que o FMI não é uma empresa capitalista, e sim uma organização oficial representativa e democrática que visa garantir um bem público global: a estabilidade monetária. Todavia, dentro do pensamento neoliberal, todas as organizações existentes devem empenhar-se em serem rentáveis e obter o máximo para si. De fato, é a busca pela maximização da utilidade individual o motor do crescimento da teoria neoliberal. Tratava-se

de uma organização particularmente engajada na promoção de reformas neoliberais em um período histórico marcado pelo neoliberalismo.

Como apontaram DiMaggio & Powell (1983), a escolha de adesão a formas de operação ou regras específicas não depende necessariamente apenas de sua eficiência para qualquer fim. O tamanho ou relevância do grupo que já optou por dado padrão influi na utilidade de se adotá-lo. A dominância de uma organização ou instituição dentro de um setor ou campo organizacional<sup>8</sup> pode ser tal que a adesão aos seus padrões é a própria forma de inserção, através da facilitação das transações e através da legitimação da organização que o faz. Desta forma, grandes organizações são capazes de moldar os campos nos quais se inserem. O mercado de empréstimos internacionais ainda era, na década de 1990, um setor dominado pelas instituições financeiras multilaterais de origem norte-americana, ou as instituições de Bretton Woods.

A disponibilização de técnicas-padrão por um player dominante coloca um ‘paradigma de qualidade’ em um setor. As organizações internacionais mais proeminentes – a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização Mundial do Comércio (OMC), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Comunidade dos Estados Europeus (CEE) – criaram, na década de 1990, padrões de contabilidade, finanças públicas, e outros, junto com manuais explicativos para sua adoção. Enquanto a *European System of Accounts* (ESA) foi gerada para os países da comunidade européia, e a sua adoção interessava aos países integrantes dela e possivelmente àqueles que transacionavam com eles, o *System of National Accounts* (SNA), da ONU, foi criado com a ambição de uma padronização global geral das contas nacionais, e o *Government Finance Statistics* (GFS) do FMI seria, segundo o Manual de Transparência Fiscal (FMI, 2001), um padrão de relatório para estatísticas fiscais, também global. Com o sucesso deste empreendimento, uma pessoa que conhecesse estes padrões estaria apta a avaliar relatórios e a posição fiscal de países ao redor do mundo. De 1940 a 1990, sete países adotaram regras fiscais. Na década de 1990, foram vinte e um, e nos anos 2000, cinquenta e cinco (BOVA, *et al*, 2016).

---

<sup>8</sup> Campos organizacionais são definidos pelos autores como “organizações que, no agregado, constituem uma área reconhecida da vida institucional: fornecedores-chave, consumidores de recursos e produtos, agências reguladoras e outras organizações que produzem serviços ou produtos similares.” (DIMAGGIO & POWELL, 1983, p. 145)

Apesar de haver esforços pela homogeneização puramente via incentivo e apoio, será examinado no Capítulo 2 a relevância que o empréstimo de US\$ 41 bilhões ao governo brasileiro em 1998, concedido via FMI em consórcio com o Banco de Compensações Internacionais (ou *Bank of International Settlements*, BIS), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e BIRD, pode ter tido sobre a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Se o governo tiver se sentido pressionado a adotar políticas para obter crédito necessário à sua solvência, então o isomorfismo ocorrido via promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal terá sido coercitivo, e não (ou não apenas) mimético ou normativo.

Se nosso conceito de sucesso econômico já tem suas origens concentradas ao redor do Atlântico, nosso conceito de sucesso na gestão e política fiscal, também. O conceito de prudência na gestão fiscal difundido na década de 1980 transformou-se no de responsabilidade fiscal, difundido na década de 1990, considerado mensurável e até técnico, exemplificado por regras fiscais que determinariam o que é uma gestão orçamentária responsável. Este paradigma pautou o debate sobre as finanças públicas colocando ênfase nos gastos do governo e no resultado fiscal, focando em controle e restrição. A utilização de adjetivos em normas técnicas guia ou estabelece o julgamento de valor ou a formação de opinião sobre o tema, e foi uma inovação.

Muitas transformações ocorridas graças a este debate foram benéficas para o conjunto da sociedade, como a transparência, que se refere à acessibilidade e qualidade dos dados, permitindo uma compreensão muito mais sofisticada e clara da posição financeira de muitos governos; o acompanhamento detalhado dos gastos em políticas públicas; e a comparação destes com os resultados obtidos a partir deles, permitindo uma participação muito mais informada da população na política.

Porém, como será mostrado nos Capítulos 3 e 4, a intenção e o efeito por trás desta complementação na administração do orçamento público foram a criação de instrumentos de transparência fiscal que permitissem uma comparação das posições financeiras de diferentes governos por investidores ou emprestadores internacionais. Por isso, esta reforma fez com que as metas colocadas para a administração pública no Brasil, um país subdesenvolvido que buscava se reinserir no mercado financeiro internacional, fossem voltadas para a criação de superávits primários, obrigando o cumprimento destes. Dotada de caráter institucional, ela gerou mudanças operacionais para além do seu discurso, de forma extremamente vantajosa para o investidor internacional.

### **I.3 – O Neoliberalismo na periferia: ajustes estruturais na América Latina nos anos 1980 e o Consenso de Washington**

Os países da América Latina decidiram ou foram levados, com diferentes graus de intensidade, a realizar os ajustes estruturais neoliberais ao longo da década de 1980<sup>9</sup>, sendo o México um laboratório da implementação dos ajustes estruturais que logo se expandiram por todo continente. O FMI e o Banco Mundial funcionaram como peças-chave desse processo (LICHTENSZTEJN & BAER, 1987; PEREIRA, 2009), uma vez que os governos latino-americanos, entre o fim dos anos 1980 e o início dos anos 1990, começaram a aderir aos ajustes estruturais – planos de estabilização econômica e reformas institucionais, sobretudo no mercado de trabalho – constrangidos por seu endividamento.

O ajuste estrutural consistia, sinteticamente, em abertura comercial e financeira; liberalizações (desregulamentação) financeira, dos preços e salários e do regime de investimentos; reformas tributária, trabalhista e da seguridade social; e privatizações. A partir dos documentos do Banco Mundial e do FMI (SELOWSKY, 1987; CORBO & GOLDSTEIN & KHAN, 1987) é possível identificar um conjunto de políticas centradas em práticas neoliberais a partir de 4 grandes eixos:

- 1) O primeiro eixo é o da política comercial e de preços. Liberalizar o comércio seria a forma de conseguir maior eficácia do setor industrial, eliminando as distorções provocadas pelas políticas centradas na substituição de importações. Além disso, os países deveriam revisar seus sistemas de preços, refletindo de modo mais adequado os preços internacionais, modificando assim os termos do intercâmbio entre os diferentes setores para redefinir o papel do setor público e estimular a iniciativa privada.
- 2) O segundo eixo é de revisão dos investimentos públicos, privilegiando projetos que melhorem a balança de pagamentos e o desenvolvimento do chamado capital humano.
- 3) O terceiro eixo diz respeito à política fiscal. O principal objetivo seria reduzir o déficit fiscal por meio da diminuição drástica dos gastos públicos (em subsídios, consumo, etc.) e da redução dos custos dos programas sociais.
- 4) O quarto eixo assentou-se nas reformas institucionais, que buscavam difundir as instituições do mundo anglo-saxônico.

---

<sup>9</sup> A experiência neoliberal já tinha sido testada na região ainda na década de 1970 durante o governo ditatorial de Pinochet no Chile.

Em linhas gerais, acreditava-se que o excessivo intervencionismo estatal e seus déficits fiscais eram os principais empecilhos para os países da região voltarem a crescer. Argumentava-se que os desequilíbrios no balanço de pagamentos (e seus efeitos sobre o aumento do endividamento externo) seriam decorrentes do excesso de demanda fruto dos déficits do setor público. Não é à toa que, no âmbito da política fiscal, o receituário centrou-se na redução do déficit por meio, sobretudo, da redução dos gastos públicos. Para Chelliah,

em um programa de ajuste voltado para o crescimento, a política fiscal precisa ter um papel importante tanto no curto prazo como no médio prazo: no curto prazo porque em geral o aumento do desequilíbrio fiscal é um dos grandes causadores de desequilíbrios macroeconômicos, e no médio prazo porque as estruturas de receitas e despesas do governo afetam a poupança, o investimento e a eficiência com a qual os recursos são usados (CHELLIAH, 1987, p. 385).

No final da década de 1980, mais especificamente em 1989, o Institute for International Economics (IIE) – desde 2006 o *Peterson Institute for International Economics* (PIIE), baseado em Washington – realizou um evento, chamado “*Latin American Adjustment: How much has happened?*”<sup>10</sup>, que teve como objetivo discutir os ajustes estruturais implementados na região e quais seriam as próximas medidas a serem tomadas, notadamente aquelas relacionadas às finanças públicas e ao comércio internacional.

Durante o evento, foram discutidos os efeitos e as perspectivas das políticas realizadas. Ao final, aos olhos de John Williamson, economista do IIE, havia perceptível consenso sobre quais reformas seriam benéficas de maneira geral para os países LAC. O mesmo publicou, no ano seguinte, um resumo e suas impressões sobre o encontro, que levou o mesmo nome que o evento. O volume incluía no segundo capítulo uma lista de dez pontos, ou reformas, que ficariam conhecidas dali em diante como o Consenso de Washington (CW). Este nome se deve ao local das sedes das principais instituições envolvidas e do evento: todas as IFIs mencionadas, além do Departamento do Tesouro americano e da Casa Branca, sede política do governo estadunidense, são baseadas em Washington dentro do mesmo raio de 700 metros. O IIE é o mais distante, a 1,09 km do FMI. Williamson recordava em seu livro, então, quais ações a maioria dos presentes acreditavam serem benéficas para a maioria dos países referidos.

---

<sup>10</sup> Participaram do evento economistas e governantes dos países da América Latina e Caribe (LAC – *Latin American Countries*), e diversos representantes das principais instituições financeiras internacionais (IFIs) especializados em economias LAC. As maiores entre estas organizações foram o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (grupo ao qual pertence o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD), o Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID), e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos.

Os dez pontos do Consenso de Washington reportados por John Williamson (WILLIAMSON, 1990), em tradução livre, são:

1. Equilíbrio fiscal, significando dívida pública pequena o suficiente para poder ser financiada sem recurso ao ‘imposto inflacionário’.
2. Redirecionamento do gasto público de áreas de menor retorno econômico para aquelas de maior retorno econômico, privilegiando áreas como o atendimento em saúde e educação, saneamento, etc.
3. Reforma tributária, a fim de aumentar a base de arrecadação e reduzir as taxas cobradas.
4. Liberalização financeira, com o objetivo último de permitir que o próprio mercado defina as taxas de juros a serem praticadas.
5. Taxa de câmbio unificada e suficientemente competitiva de forma a induzir o crescimento rápido da exportação de bens não tradicionalmente exportados.
6. Substituição de restrições quantitativas à importação por barreiras tarifárias, a serem reduzidas paulatinamente até algo entre 10 e 20%.
7. Abolição das barreiras ao Investimento Direto Estrangeiro (IDE).
8. Privatização de empresas possuídas pelo Estado.
9. Abolição das regulações que impedem a entrada (ou criação) de novas firmas, ou que restringem a concorrência.
10. Garantia da propriedade privada sem custos excessivos, e extensão desta segurança ao setor informal.

John Williamson não era membro de nenhuma IFI, apesar da enorme congruência entre sua obra de 1990 e as exigências destas sobre os países candidatos a receberem empréstimos, na forma das chamadas “condicionalidades” a serem cumpridas por eles para o recebimento das parcelas. De maneira geral, os pontos do CW podem ser considerados “pró-mercado”, financeiro ou não.

Em 2004, após mais de uma década de aplicação, o próprio autor fez uma avaliação das políticas implementadas, esclarecendo opiniões que ele crê terem sido distorcidas ou mal compreendidas, e posicionando-se contra o neoliberalismo, especialmente contra a liberalização da conta capital, que ele afirma que jamais defendeu, e que gerou as crises financeiras de muitos países emergentes no fim da década de 1990 (WILLIAMSON, 2004).

## **II – O AJUSTE ESTRUTURAL, A CRISE, O PROGRAMA DE ESTABILIZAÇÃO FISCAL E O FMI: O CONTEXTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO BRASIL**

Este capítulo tem como objetivo apresentar os principais elementos antecedentes à implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), num contexto de um ajuste estrutural neoliberal e crise externa, buscando destacar: os elementos sintéticos do ajuste estrutural neoliberal brasileiro (subseção 2.1); os impactos negativos do ajuste que geraram uma crise financeira em 1998, criando a necessidade de requerer junto ao FMI vultoso empréstimo (subseção 2.2); o papel desempenhado pelo Programa de Estabilidade Fiscal (PEF) (subseção 2.3) adotado pelo setor público em sintonia com o Programa de Apoio Financeiro (PAF) do FMI (subseção 2.4.); e como, por meio do isomorfismo coercitivo, as “superclasses”, sobretudo aquelas cujo poder se assenta no mercado financeiro, conseguem impor seus interesses no âmbito das instituições internacionais e nacionais que se expressaram tanto no PAF como no PEF, sua contrapartida nacional.

### **II.1 Ajuste estrutural neoliberal brasileiro: elementos sintéticos**

O plano de estabilização e reformas estruturais de cunho neoliberal implementado no Brasil na década de 1990 foi um dos últimos da América Latina, ocorrendo já após o Consenso de Washington e de acordo com esse. Essa demora se deu devido à força do modelo de substituição de importações no Brasil que alçou a economia e o desenvolvimento industrial nacional, gerando resistência ao novo modelo.

No que diz respeito à estabilização macroeconômica, a primeira metade da década de 1990 no país foi marcada por um período de instabilidade, notadamente com relação a preços, juros e câmbio. Somente após a implementação do Plano Real foi obtida a estabilidade macroeconômica. Quanto às reformas estruturais, ocorreram: (i) as aberturas comercial e financeira no início da década; (ii) o saneamento e consolidação do sistema financeiro nacional no meio da década (PROER); (iii) reforma administrativa; (iv) renegociação da dívida dos Estados; (v) reformas previdenciária, trabalhista e patrimonial (por meio da privatizações e do reconhecimento de dívidas); e (vi) reforma fiscal, por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no fim da década. Ministro da Fazenda desde maio de 1993 e Presidente da República de 1995 a 2002, Fernando Henrique Cardoso foi a figura central do poder executivo à época, junto com o Ministro da Fazenda da sua gestão, Pedro Malan.

Nós mudamos o regime fiscal do país ao longo desse período. À época, não tínhamos a Lei de Responsabilidade Fiscal, que é um marco na história das finanças públicas deste país. Não tínhamos contratos completados, atos jurídicos perfeitos, com 25 das nossas 27 unidades da Federação. Não tínhamos reestruturado a dívida de 180 municípios brasileiros, e não tínhamos aprovado a legislação do fator previdenciário, que resolveu o problema do déficit exponencialmente crescente do regime geral da Previdência. (Pedro Malan, em entrevista coletiva à imprensa, 03/08/2001)

Sucesso de público e crítica, o Plano Real logrou seus objetivos de estabilização e permitiu, pelo menos nos primeiros anos após sua implementação, a ampliação da atividade econômica, devido o aumento da renda real da população que era mais impactada pela inflação elevada. Por outro lado, novos desafios foram colocados, já que o virtual fim da inflação (por algum tempo) significou o fim do chamado “imposto inflacionário” – a diferença entre receitas, de maneira geral indexadas, e despesas, de maneira geral não indexadas – gerando um aumento do déficit público.

Já as reformas estruturais não lograram impulsionar a economia nacional, uma vez que: 1) a abertura comercial aumentou a concorrência sem ter gerado elevação da competitividade tecnológica para os produtores locais, e 2) a abertura financeira ampliou a vulnerabilidade externa devido ao risco de fuga de capitais e a paridade cambial fixa. Com relação à abertura financeira, vale notar que “a liberalização dos mercados de capital – tornando mais fácil para aqueles em Wall Street aplicar e retirar seu dinheiro do país – dá maior poder de voto a Wall Street” (ROTHKOPF, 2008, pág. 162). Muitas vezes maior que o PIB de muitos países, o faturamento das maiores corporações do planeta pode ser muito persuasivo ou mesmo forçoso na hora de impor suas prioridades a governos e empresas.

O aumento da vulnerabilidade externa brasileira com a implementação do ajuste estrutural ficou evidente a partir de 1995 com as crises financeiras de outros países (México, Rússia, os do Leste Asiático, etc.), que impactaram negativamente os fluxos comerciais e, sobretudo, os financeiros, no mundo e no Brasil. Além do mercado financeiro internacional de modo geral, isso se tornou motivo de preocupação para o governo brasileiro, ensejando, a partir de 1997, planos emergenciais de contenção de recursos, sobretudo aqueles do setor público.

Ao mesmo tempo, a estabilização monetária e o repasse de patrimônio do Estado ao setor privado geraram uma profunda reestruturação do processo produtivo, induzindo renovação do empresariado e da sua forma de participação no setor público. O período, fortemente marcado pelo desmonte do Estado desenvolvimentista, foi antecedido ainda pela inflexão na trajetória da participação social na política, graças à reforma administrativa levada a cabo pelo governo Collor, que extinguiu diversos órgãos colegiados de consulta e até



deliberação<sup>11</sup>, forçando mudanças na atuação dos movimentos sociais e empresariais, que passariam a canalizar suas demandas ao Poder Legislativo (DINIZ & BOSCHI, 1999).

O Programa Nacional de Privatização brasileiro, iniciado em 1991, acelerou-se em 1997 e continuou durante todo o Programa de Estabilidade Fiscal de FHC, que será detalhado adiante. Acumulando venda de ativos no valor de mais de US\$ 100 bilhões<sup>12</sup> em 2001, realizou enorme transferência de ativos e bens do setor público para o setor privado, aprofundando, assim, o desmonte das estruturas erguidas desde a chamada Era Vargas.

O sucesso dos primeiros anos do ajuste estrutural brasileiro transforma-se em uma crise marcada pela deterioração do balanço de pagamentos (Gráfico 2), pelo baixo crescimento do PIB (de um pico de 4,75% em 1997 a retração de 0,4% em 1999<sup>13</sup>) e pela elevação do desemprego (de 4% em 1994 para 7,3% em 1999<sup>14</sup>), e causada pelos efeitos do ajuste estrutural brasileiro sobre as contas externas, que alcança seu auge em 1999 com a crise de desvalorização do Real (de 1,01 USD em 1996 a 1,81 USD em 1999, sendo um quarto dos títulos do governo indexados ao câmbio<sup>15</sup>). A nova flexibilidade financeira expôs demais a economia recém-estabilizada e sob nova direção no Brasil.

## **II.2 – Impactos do ajuste estrutural neoliberal brasileiro: crise, desequilíbrios externos e empréstimo junto ao FMI**

Em 1995 eclode a crise do México, que se espalharia para outros países latino-americanos no que ficou conhecido como o “Efeito Tequila”. Em 1997, uma série de crises financeiras no Leste Asiático corrobora a existência do efeito contágio em ambiente de negócios tão volátil quanto um mercado financeiro marcado pela perfeita conversibilidade da conta capital e financeira - ou seja, onde houve liberalização financeira. (MEDEIROS, 1997)

No mesmo ano, esforços foram feitos pelo FMI para evitar o alastramento da crise, uma vez que a estabilidade do sistema financeiro internacional é a missão expressa desta organização. Alguns países tiveram suas dívidas externas renegociadas, outros obtiveram novas dívidas para atravessarem suas crises. A carteira do FMI ampliou-se enormemente neste ano, com recordes em valores e quantidades de contratos.

---

<sup>11</sup> Exemplos são o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), o Conselho Nacional de Comércio Exterior (CONCEX) e a Comissão de Política Aduaneira (CPA) (DINIZ & BOSCHI, 1999).

<sup>12</sup> BCB Relatório Focus de 05/04/2001 e Brum & Moura (2012).

<sup>13</sup> Variação percentual anual, considerando-se o segundo trimestre de cada ano, do Produto Interno Bruto real a preços de mercado atualizados em março de 2018. Dados do IPEA.

<sup>14</sup> Taxa Média de Desemprego Aberto (%), dados do IBGE.

<sup>15</sup> Taxa de Câmbio BRL/USD - média anual, Ipeadata.

A crise da Ásia mereceu atenção especial dos organismos [financeiros internacionais], convertidos em salvaguardas do sistema financeiro internacional, ao mesmo tempo em que sofriam críticas quanto a sua atuação. [...] Em 1997, o Fundo [FMI] aprovou 21 novos empréstimos, totalizando o recorde histórico de DES 29.424,75 milhões. Desse valor, DES 27 bilhões correspondem a empréstimos *stand-by* e incluem os empréstimos de DES 15,5 bilhões para a Coreia e DES 7,4 bilhões para a Indonésia. Até então, o maior empréstimo do organismo havia sido fornecido à Rússia, no valor de DES 6,9 bilhões, em 1996, e todos os 21 empréstimos aprovados naquele ano somaram menos de DES 9,5 bilhões. Ao final de 1997, havia 57 programas do Fundo em andamento.<sup>16</sup> (BCB, 1997, pág. 149/150)

Estes eventos, porém, não ameaçaram seriamente as finanças brasileiras. Apenas a Moratória Russa, em agosto de 1998, forçou uma reação da política econômica brasileira. O país teve representantes em eventos internacionais de discussão sobre o tema, notadamente os do próprio FMI, como Pedro Malan, Ministro da Fazenda de FHC, que participou e constatou:

[...] vivemos em um mundo muito mais incerto e perigoso do que vivíamos há pouco tempo, e uma das conclusões fundamentais do encontro anual, que teve lugar no Fundo Monetário Internacional e no Banco Mundial, no início de setembro, pela primeira vez, foi o reconhecimento dos países do G-7 e do G-10 de que vivemos uma crise do sistema financeiro internacional e não o problema de alguns países emergentes isolados; a segunda, é a necessidade de uma ação concertada e coordenada, que está tendo lugar, no momento, para fazer com que se crie a figura de um prestador de última instância que possa atuar de maneira preventiva, precaucionária e contingente no contexto atual. (Transcrição do discurso de Pedro Malan ao Senado Federal em 29/11/1998, pelo Ministério da Fazenda)

A fuga de capitais de fato ocorreu no país, e as reservas internacionais declinaram de forma acentuada em setembro de 1998. Para tentar impedir a evasão, o Banco Central do Brasil (BCB) esforçou-se para gerar novos saldos em divisas no mercado financeiro, através da escalada da taxa de juros. A reestruturação de dívidas através da securitização da mesma, e da venda dos chamados *bônus Brady* um ano antes, em 1997, havia sido um sucesso, e recém retornado ao mercado financeiro global após um longo período de ausência pós-moratória, o governo brasileiro não queria perder a confiança adquirida (CERQUEIRA, 2003). Todavia, o capital obtido desta forma ficaria muito aquém das necessidades de composição de reservas ou de financiamento do governo, e a dedicação necessária da política monetária em regime de câmbio fixo com livre fluxo de capitais e um cenário de incertezas poderia custar caro demais. Um alto estoque de divisas seria uma forma de sinalizar ao mercado financeiro internacional que os rendimentos dos títulos brasileiros estariam garantidos, e que os pagamentos referentes às transações correntes, também. Para obter montante adequado à composição de reservas,

---

<sup>16</sup> DES significa Direito Especial de Saque. No fim de 1997, 1 DES = 1,349250 USD.

([https://www.imf.org/external/np/fin/data/rms\\_mth.aspx?SelectDate=1997-12-31&reportType=CVSDR](https://www.imf.org/external/np/fin/data/rms_mth.aspx?SelectDate=1997-12-31&reportType=CVSDR))  
(acessado em 17/08/2017, às 23:39)

suficiente para evidenciar capacidade de pagamento dos passivos externos brasileiros, seria necessário obter um empréstimo.

**Gráfico 1 - Reservas Internacionais mantidas no BCB por mês em bilhões de dólares, em 1997 e 1998**



Fonte: Boletim do BCB – Relatório 1998 – Relações econômico-financeiras com o exterior, reproduzido sem modificações<sup>17</sup>

O esgotamento do recurso ao lançamento de títulos não se devia apenas à remuneração necessária – mesmo juros *overnight* de mais de 40% a.a. não puseram fim à saída líquida de divisas – que se faria inviável de manter: a crise internacional atingiu as contas brasileiras no meio do processo de renovação da dívida interna levada à cabo pelo programa de renegociação da dívida dos estados e municípios, que já havia colocado muitos títulos no mercado. A troca de credores internos por externos é evidenciada em trecho do mesmo Relatório do BCB que divulgou o Gráfico 1:

A República Federativa do Brasil realizou quatro emissões de bônus em 1998 - todas no primeiro semestre - que totalizaram US\$ 2,71 bilhões. Em março, houve a reabertura do programa de emissão global do bônus Global-27, iniciada em junho de 1997. (...) A operação, autorizada pela Resolução nº 57 do Senado, envolveu apenas recursos novos, com **direcionamento específico para o abatimento da dívida interna**. (...) ocorreu o lançamento do Global-08, com captação em dólar no valor de US\$ 1,25 bilhão. (...) A finalidade específica dos recursos obtidos através do Global-08 é também **abater dívida interna**. **A partir de agosto, a crise da Rússia e a decorrente situação de instabilidade no mercado financeiro internacional contribuíram para inviabilizar novos lançamentos de títulos soberanos.** (Grifos próprios.) (RELATÓRIO BCB, 1998, pág. 148)

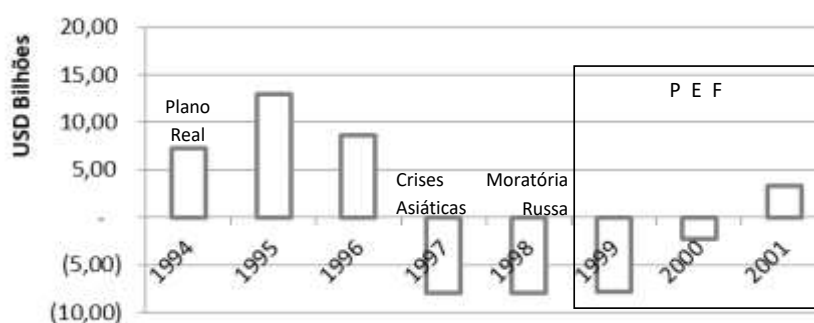
A garantia de que o Brasil pudesse honrar seus compromissos em moeda estrangeira era cara para brasileiros e para a comunidade financeira em geral: a capacidade de efetuar pagamentos contra compras em qualquer país, ou de realizar transações em qualquer moeda, é

<sup>17</sup> A linha vermelha no gráfico refere-se ao número de meses que as reservas do período seriam capazes de pagar por importações, considerando-se a média de importações dos últimos doze meses. A Resolução do Senado nº 82/1990 exige que essa capacidade não seja inferior a quatro vezes esta média, ou seja, quatro meses de importações.

absolutamente vital para a manutenção e expansão do sistema capitalista globalizado. O FMI entraria em cena durante esta e outras crises, oferecendo auxílio financeiro aos países que estivessem passando por dificuldades relacionadas ao Balanço de Pagamentos e, conseqüentemente, de solvência. A relevância da solvência de um país perante os demais é tão grande quanto a sua participação na economia global. No mercado financeiro, a derrubada de um preço (principalmente o de uma moeda) pode afetar outros em dimensão muito maior do que ocorreria caso esta contaminação dependesse de relações reais ou produtivas, e a estabilidade monetária pode ser abalada em escala mundial. Isso se deve ao papel das expectativas para estas variações, que são muito mais voláteis do que a oferta ou preço de fatores reais da economia.

De fato, havia dificuldades relacionadas ao balanço de pagamentos (BP), conforme observado no gráfico 2. Entre 1997 e 2000, o Brasil apresentou expressivos déficits no BP:

**Gráfico 2 – Resultado global do balanço de pagamentos (1994-2001)**



**Fonte:** IPEADATA. Resultado global do balanço de pagamentos (Antiga metod. - BPM5) - US\$ (milhões) - BPN\_SBP, extraído 05/08/2017.

O resultado negativo do balanço de pagamentos mostrado acima ensejou ação do governo federal. Nas palavras do relatório do BCB:

Neste contexto de restrição da liquidez internacional e forte saída de recursos, o Brasil iniciou conversações com o Fundo Monetário Internacional para obter acesso aos recursos geridos pela instituição e por outros organismos internacionais, como o BIS, de modo a recuperar o nível adequado de reservas e restaurar a confiança dos investidores internacionais na economia brasileira, favorecendo conseqüentemente o retorno dos capitais. O passo inicial para o fechamento do acordo foi a divulgação de um conjunto de medidas fiscais em outubro de 1998. As medidas contemplavam tanto elevação de receitas como diminuição de despesas (RELATÓRIO BCB, 1998 p. 144).

Assim, um empréstimo que visava compor reservas internacionais brasileiras foi negociado com o FMI. O Brasil, que já era cotista na instituição, já teria direito a retirar certa quantia, oriunda de acordo *stand-by* (através do qual foram disponibilizados de fato cerca de

USD 5,4 bilhões) mas a negociação tinha como objetivo obter uma disponibilização de capital superior. Isto foi logrado, com um acordo da ordem de USD 41 bilhões, sendo USD 18 bilhões do próprio FMI, USD 4,5 bilhões do BIRD, o mesmo valor do BID, e mais USD 14,5 bilhões provenientes de diversos governos e canalizados através do BIS, cujos cotistas são exclusivamente Bancos Centrais, sendo estes últimos obtidos graças ao expreso comprometimento<sup>18</sup> brasileiro com a realização de superávit primários, garantidos pelo governo brasileiro através da promessa de realizar reformas estruturais, institucionais e um ajuste fiscal<sup>19</sup>. A divulgação referida no final da citação anterior consistiu no discurso do Presidente da República em 28/10/1998 ao Congresso Nacional, no qual o Programa de Estabilidade Fiscal foi apresentado. Segundo Pedro Malan, Ministro da Fazenda à época:

[...] esse programa [PEF] não deveria ser considerado uma surpresa. Na verdade, ele faz parte de um processo iniciado há tempos e retomado com particular empenho, a partir de meados de agosto, à luz das consequências internacionais da moratória russa de 17 de agosto de 1998 [...].” (Transcrição do discurso de Pedro Malan ao Senado Federal em 29/11/1998, pelo Ministério da Fazenda)

### II.3 – Programa de Estabilidade Fiscal (PEF)

As palavras de Cláudia Safatle e de Michel Camdessus, à época respectivamente assessora do BCB e Diretor do FMI, não deixam dúvidas a respeito da relação entre a crise, os empréstimos junto ao FMI e o programa de estabilidade fiscal:

No auge da crise que se traduziu em enorme desconfiança dos investidores internacionais na capacidade de solvência do país, o governo preparou um pacote fiscal de aumento de impostos e cortes de gastos, a quatro mãos com a equipe técnica do FMI (Cláudia Safatle, à época assessora do BCB, em nota de 03/12/1998 veiculada na página online do Senado Federal<sup>20</sup>).

Michel Camdessus, Diretor do FMI, disse hoje que ele estava feliz em anunciar que “as autoridades brasileiras e o time do FMI concluíram com sucesso negociações sobre um forte programa trienal de reformas econômicas e financeiras. O programa brasileiro visa lidar mais e primeiramente com a sua maior fonte de vulnerabilidade externa: o seu crônico déficit do setor público, que o país está agora atacando de forma séria e sustentável” (“News Brief: Camdessus Welcomes Conclusion of Talks on Brazil’s Program”, 13/11/1998, tradução nossa)<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Ver artigo “Brasil assina com FMI acordo que disponibiliza mais de US\$ 41 bilhões”, publicado 13/11/1998, no site do Ministério da Fazenda, na seção de Notícias, na mesma data da assinatura do ofício do governo brasileiro ao FMI, contendo a Carta de Intenções, o Memorando de Política Econômica e o Termo Técnico de Entendimento.

<sup>19</sup> Ver Carta de Intenções do governo Brasileiro ao FMI, por Pedro Malan e Armínio Fraga, em 13/11/1998.

<sup>20</sup> <https://www.senado.gov.br/noticias/OpinioPublica/inc/senamidia/historico/1998/12/zn120328.htm>, (acessado em 26/08/2017 às 23:53).

<sup>21</sup> Disponível no site do FMI <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/29/18/03/nb9843>, (acessado em 21/08/2017, às 23:57).

O conjunto de medidas apresentado pelo governo foi o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), que tinha como objetivo proteger o país da crise financeira que eclodia em efeito dominó ao redor do mundo e, ao mesmo tempo, seguir com os planos de reestruturação do setor público. O PEF foi apresentado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em 28 de outubro de 1998 e continha dois agrupamentos de medidas: 1) de caráter estrutural e institucional, ou a “Agenda de Trabalho”; e 2) de medidas de efeito imediato, o “Plano Trienal”.

Entre as medidas da Agenda de Trabalho estava a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal que atendia ao disposto no artigo 163 da Constituição Federal, ao disposto no artigo 30 da Emenda Constitucional 19 (que estipulava o prazo de entrega do projeto da LRF para meados de dezembro de 1998, como será visto no Capítulo 3), e que modernizaria a forma de elaboração, acompanhamento e prestação de contas dos orçamentos públicos, segundo os critérios amplamente aceitos e utilizados pelos países centrais. Esta lei também consolidou os superávits primários como política econômica.

Outros elementos do PEF envolveram a regulamentação da Reforma Administrativa, já aprovada desde 1995, a aprovação da Reforma da Previdência Social, as reformas tributária e trabalhista<sup>22</sup>, as privatizações e a manutenção e ampliação da abrangência do dispositivo legal de desvinculação de receitas da união<sup>23</sup>. Com relação ao último ponto, era prevista a criação de emenda constitucional que prorrogasse a vigência do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) até 2006 (anteriormente vigente até 1999), com consequente

elevação do percentual de desvinculação do produto da arrecadação de impostos e contribuições da União para 40%, bem como da extensão da abrangência do FEF aos recursos diretamente arrecadados por órgãos do Governo Federal [...] à alíquota de 40%. (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1998).

Já o Plano Trienal consistia no esforço fiscal imediato para a geração de superávits. Sobre as reformas e a guinada representada pelo Plano, o ministro Pedro Malan afirmou, à época, que:

[...] vínhamos numa estratégia, digamos assim, gradualista, sabendo e conhecendo a complexidade e as dificuldades de lidar com esses problemas nas contas públicas do

---

<sup>22</sup> É da Reforma Trabalhista de 1998 o Projeto de Lei 4.302, o “PL da Terceirização”, que foi aprovado em 22/03/2017 sob o governo Temer, e altera a lei do trabalho temporário (Lei 6.019/74) para permitir a terceirização de todas as atividades de uma empresa, inclusive as atividades-fim. O próprio FMI emitiu *press releases* e outros documentos expressando surpresa diante da extremidade das reformas propostas.

<sup>23</sup> Muitas receitas públicas tem destinação pré-determinada de acordo com o seu fato gerador. Por definição, contribuições sociais, taxas e tarifas são vinculadas, e de maneira geral os impostos não o são, apesar de serem repartidos entre União, Estados e Municípios. Tal dispositivo de desvinculação já existia desde 1994, passando por alterações e prorrogações sucessivas.

País. O fato é que o mundo mudou, não para melhor, para pior ou para ficar numa situação pior do que estava, seguramente, portanto, nosso tempo e nosso espaço encurtaram; a estratégia gradualista precisa se tornar menos gradualista;” (Transcrição do discurso de Pedro Malan ao Senado Federal em 29/11/1998, pelo Ministério da Fazenda)

Segundo Malan, metade do esforço fiscal do primeiro ano do programa seria de redução de despesas, e a outra metade seria de aumento das receitas. Nos outros anos, a expectativa era que a despesa se reduziria devido às mudanças estruturais, tais como a redução dos quadros de pessoal – e isto significaria o sucesso desta parte do plano, que deveria fazer a ponte entre o setor público de antes das reformas, e o de depois, reduzindo-o rapidamente e entregando-o ao novo milênio já adequado à sua nova forma. Os cortes de despesas e o aumento de receitas, apenas do governo federal, corresponderiam cada um a cerca de 0,9% do PIB em 1999. Os Estados e Municípios já tinham seus ajustes fiscais garantidos através dos contratos de renegociação das suas dívidas, realizados majoritariamente ao longo de 1997 e 1998, e o seu conjunto deveria produzir um superávit de 0,4% em 1999.

As medidas do Programa de Estabilidade Fiscal do lado das receitas eram tímidas ou consistiam, de fato, em mais redução de despesas, com excessão das privatizações, que por sua vez representavam também uma redução nas receitas posteriores, uma vez que empresas lucrativas foram privatizadas.<sup>24</sup> As medidas de arrecadação para aumento de receita foram:

- Aumento da CPMF em 0,18% no primeiro ano do programa, e de apenas 0,1% nos dois anos seguintes;
- Aumento da COFINS em 1%, podendo ser abatido do IRPJ;
- Tributação de benefícios previdenciários de servidores públicos em 8%, significando uma redução de 8% no valor do benefício;
- Incorporação de depósitos judiciais à receita tributária corrente, ou seja, consideração de uma receita sob outra categoria contábil, sem aumento do montante.

As metas de superávit primário globais foram: 2,6% do PIB em 1999, 2,8% em 2000, e 3,0% em 2001. Convém comentar o papel dos superávits na “recuperação da economia” à época: a dívida correspondia a cerca de 40% do PIB, os juros implícitos da dívida total (nominais) eram de 7% ao ano, e as metas de superávits foram calculadas para estabilizar a relação dívida/PIB (PLATAFORMA DE POLÍTICA SOCIAL et al, 2016, pág. 32).

---

<sup>24</sup> Para mais detalhes, atentar aos parágrafos 13 e 14 do Memorando de Política Econômica do governo brasileiro ao FMI, anexado à Carta de Intenções de 13/11/1998.

Evidencia-se então que, se o governo tinha confiança na execução do seu plano, os empréstimos teriam de fato outra finalidade que não o abatimento da dívida: compor reservas internacionais. De fato, o valor acordado, de USD 41 bilhões, teria sido suficiente para cobrir todo o déficit externo da década<sup>25</sup>.

O cumprimento das metas de superávits foi parte do acordo por que, sem eles, não apenas a dívida soberana cresceria, arriscando a possibilidade de pagamento do próprio empréstimo com o FMI no futuro, como a própria percepção do risco comprometeria os planos de estabilidade da moeda e da conta capital. Como a recuperação do capital estrangeiro no país era imprescindível para o êxito do plano de estabilização da dívida, devido ao regime de câmbio fixo, conclui-se que os superávits foram a política econômica acessória ao empréstimo, e não o contrário.

Para este trabalho, o aspecto mais relevante do PEF é a aceleração que este programa impôs às reformas institucionais, dentro das quais estava inscrita a Lei de Responsabilidade Fiscal. No bojo das exigências do Fundo à época para países membros constavam medidas de aumento da transparência com relação às estatísticas das finanças públicas, e isto foi incluído no PEF:

A ação do Fundo deu ênfase às questões de supervisão [*surveillance*] e de transparência de informações como instrumentos para prevenir e administrar crises internacionais. Uma questão está diretamente relacionada à outra, na medida em que a falta de transparência nos dados financeiros governamentais e privados, na visão do Fundo, prejudica sua tarefa de supervisão e a avaliação do mercado. (RELATÓRIO BCB, 1997, pág. 150)

O Brasil, já muito à frente de muitos países no quesito transparência, fez grandes mudanças institucionais à época em nome da mesma, mas todas relacionadas ao orçamento, e não ao processo de decisão relacionada à política monetária, que afeta sobremaneira o orçamento público brasileiro. Veremos no Capítulo 3 que as mudanças que ocorreram foram muito além da transparência, incluindo responsabilização pessoal, vedação ao financiamento autônomo dos estados e municípios (através de emissão de títulos estaduais, por exemplo), vedação de recebimento de auxílio (transferências voluntárias) em caso de não cumprimento de limites e metas, e limites rigorosos para relações específicas entre ativos e passivos.

---

<sup>25</sup> Porém, na realidade, os problemas de fuga de capitais persistiram, o câmbio teve que ser flexibilizado, a dívida pública brasileira cresceu com relação ao PIB devido à obtenção de empréstimos vultosos combinada à variação cambial resultante da flexibilização e da fuga de capitais. Para maiores informações, ver o Boletim do BCB – Relatório anual, 1999.



Por fim, com relação a medidas de prevenção à crise, nota-se que não houve nenhuma desistência ou relaxamento do ideal da liberalização da conta capital – um dos principais elementos de aumento da vulnerabilidade externa –, por parte do país ou do FMI:

A crise financeira na Ásia impôs maior atenção ao papel dos fluxos de capital no desenvolvimento econômico. Os efeitos da crise não negaram a contribuição que os movimentos de capitais fizeram para o progresso econômico nos países asiáticos antes da crise irromper. Em vez disso, a crise enfatizou a importância de uma liberalização ordenada e adequadamente sequenciada dos movimentos de capitais, a necessidade de políticas macroeconômicas e cambiais adequadas, o papel crítico de setores financeiros sólidos, de sistemas prudenciais e supervisão efetivos. O Comité reafirmou a sua opinião, expressada no comunicado de Hong Kong em setembro passado, de que agora é hora de adicionar um novo capítulo ao Acordo de Bretton Woods, tornando a liberalização dos movimentos de capitais um dos propósitos do Fundo e, se necessário, ampliando a jurisdição de supervisão do Fundo para esse fim. (INTERIM COMMITTEE, 16/04/1998, tradução nossa)

## **II.4 – O programa de apoio financeiro com o FMI**

O Programa de Auxílio Financeiro (PAF) do FMI ao Brasil, de USD 41 bilhões, era composto por recursos de muitas fontes. O BIS, formado apenas por representantes de bancos centrais, canalizaria os recursos de governos estrangeiros, o BIRD, do Banco Mundial, possuía recursos próprios oriundos de membros ao redor do mundo, o FMI entraria com recursos próprios também, bem como seria o avaliador das políticas locais e garantiria a operação<sup>26</sup>.

Consta no “*Brazil - Technical Memorandum of Understanding*” (TMU, ou “Termo Técnico de Entendimento”) as condicionalidades para o recebimento dos recursos disponibilizados pelo FMI via *Supplemental Reserve Facility* (SRF, ou Linha Contingencial de Crédito), modalidade pela qual 70% do crédito do FMI foi disponibilizado. Entre metas fiscais, monetárias e relacionadas à dívida externa, bem como medidas imediatas como o aumento da CPMF para 0,38% em 1999, as condicionalidades expressas no documento do FMI são a versão ampla e simples do PEF apresentado pelo governo para o mesmo período no campo doméstico. A Carta de Intenções é de 13 de novembro de 1998, o contrato na modalidade *Stand-By* é fechado em 2 de dezembro, e o primeiro TMU é de 8 de dezembro do mesmo ano. As condições estão sintetizadas no Quadro 1.

### **Quadro 1: Condicionalidades Quantitativas do Programa de Auxílio Financeiro do Governo Federal com o FMI (PAT) de 1998**

---

<sup>26</sup> Como exposto na seção anterior, estas organizações não esgotam o conjunto de organizações envolvidas.

Duração	Grupo	Compromisso	
3 anos	Fiscal	Meta de superávit primário	} PEF
		Reconhecimento de dívidas	
		Meta de receitas de privatização	
		Teto de NFSP (Déficit Nominal)	
	Externo	Teto de Dívida Externa Privada com Garantia Pública	
		Teto de Dívida Externa de Curto Prazo	
		Teto de saldo da dívida externa do SP consolidado	
		Piso para RIL	
	Monetário	Piso Base Monetária / RIL	

Fonte: Brazil - Technical Memorandum of Understanding – IMF (FMI) 8 dez. 1998. Elaboração própria.

Não convém registrar aqui os números relacionados a cada compromisso, pois estes mudaram ao longo do programa e o foco deste trabalho é a transformação institucional. No próximo capítulo, veremos quais destes compromissos foram incorporados à estrutura do orçamento público brasileiro.

As “Cartas de Intenção”, à época sendo substituídas pelos “Memorandos de Política Econômica”, eram assinadas pelos chefes do Banco Central do Brasil e do Ministério da Fazenda. Estes órgãos, do Poder Executivo do governo federal, negociaram os termos do PAT junto ao organismo financeiro responsável (o FMI) e negociaram um acordo. Este exigia transformações legislativas de diversas hierarquias: de leis ordinárias a emendas constitucionais, dependentes do Poder Legislativo para acontecer, graças às inovações oriundas da Constituição Federal de 1988 (como será visto na subseção 3.1).

Com relação às reformas econômicas do meio da década, Diniz e Boschi mostram que:

as políticas de estabilização e reformas têm sido conduzidas segundo o modelo tecnocrático de gestão econômica. De acordo com essa orientação, as principais medidas de política macroeconômica são tomadas e executadas por equipes técnicas ligadas à Presidência da República ou aos Ministérios-chave, confinadas no interior da alta burocracia governamental e protegidas das pressões dos grupos de interesse e dos partidos políticos. O estilo adotado prescinde das práticas de consulta e negociação, privilegiando a autonomia dos núcleos tecno-burocráticos, o que se traduziu na preferência por instrumentos legais capazes de viabilizar a supremacia do Executivo em face do poder Legislativo. Aprofundou-se a tendência prevaiente sob o regime militar (1964-1985) ao governo por decretos-lei, substituídos, a partir da promulgação da Constituição de 1988, pela figura das Medidas provisórias<sup>27</sup> (DINIZ e BOSCHI, 1999, p. 18)

A realização do PAT dependia da aprovação do PEF e esta, por sua vez, dependia do Poder Legislativo. Todavia, mesmo sem o cumprimento de uma das exigências imediatas do acordo (a chamada “*Prior Action*”, com prazo curtíssimo)<sup>28</sup> – a aprovação completa da

<sup>27</sup> A relação entre produção de MPs e de Leis no ano era, em 1996, de 5:1. (MONTEIRO, 1996, *apud* DINIZ & BOSCHI).

<sup>28</sup> Uma exigência específica de realização da Reforma da Previdência para a compra de crédito com o FMI consta nos *Technical Memorandum of Understanding* de 1998 e de julho de 1999. Em ambos os casos, ela é considerada uma prioridade.

Reforma da Previdência – o PAT prosseguiu com os desembolsos no ritmo previsto até o final<sup>29</sup>.

Em 1999, mesmo com a transição para o regime de câmbio flexível, a substituição da âncora cambial pela nominal para controlar o nível de preços, e a necessidade de rever as metas fiscais, com o risco aumentado, não houve grandes alterações nos planos e o programa de auxílio financeiro continuou. A Lei de Responsabilidade Fiscal foi proposta neste ano, e o controle maior em potencial que ela geraria, efetivamente fazendo valer as reformas administrativa, previdenciária, e da transparência fiscal, era desejado pelo FMI e seus parceiros, que demandaram a sua promulgação<sup>30</sup>.

## **II.5 – Isomorfismo coercitivo e dívida pública: antecedentes da LRF**

A linha do tempo expressa na Figura 1 no final da seção descreve a ordem dos acontecimentos que levaram à promulgação da LRF. O período negocial é suposto com base no surgimento da necessidade do empréstimo – a evasão de divisas de agosto propalada pela moratória russa – e na assinatura do acordo com o FMI, em dezembro de 1998<sup>31</sup>. O governo viu-se em situação de fragilidade devido ao risco aumentado de uma fuga de capitais em meio a um regime de câmbio fixo e com déficits no balanço de pagamentos e arquitetou um plano de obtenção de superávits primários, além de alinhamento com o *best practice* internacional (consequentemente reafirmando-se ideologicamente alinhado também) para obter empréstimo capaz de compor as reservas internacionais.

A exclusão de um país do mercado financeiro internacional significa a redução da sua capacidade de alavancagem, que representa atrasos em um ambiente econômico competitivo. Ao mesmo tempo, a proteção do sistema financeiro é de interesse de todos os detentores de ativos financeiros, um grupo particularmente bem representado politicamente, uma vez que, apesar de a mobilidade social ser uma possibilidade muito maior para qualquer pessoa hoje do

---

<sup>29</sup> Apesar de a Carta de Intenções e o TMU de 1998 expressar preocupação com o nível de endividamento externo, que deveria ser limitado a um aumento de até cerca de USD 11 bilhões no ano seguinte, foram aportados USD 24,75 bilhões, sendo USD 10,8 bilhões do FMI, USD 8,65 bilhões do BIS, USD 1,9 bilhão do BIRD e USD 3,4 bilhões do BID. Em 2000, nenhum saque foi feito contra o FMI, e menos de USD 16 bilhões foram repassados ao Brasil, sendo zero do FMI, USD 13,3 bilhões do BIS, e USD 1,9 bilhão do BID. Em 2001, o país recebeu USD 2 bilhões do FMI, encerrando este Programa de Apoio Financeiro (PAF). No mesmo ano, foi acordado novo PAF, desta vez de apenas USD 15,7 bilhões, dos quais USD 4,7 bilhões foram recebidos no mesmo ano.

<sup>30</sup> Ver “*News Brief: IMF Completes Brazil Review and Approves Next Credit Tranche*”, de 29 de novembro de 1999.

<sup>31</sup> Ver Memorando de Política Econômica do Banco Central do Brasil de 29/03/2001, dentro do Relatório Focus da mesma instituição, de 05/04/2001.

que o foi em séculos anteriores, o poder de decisão ainda é concentrado em grupos de poder que se perpetuaram ou emergiram, sobrevivendo ou se destacando à transformação do regime produtivo e de acumulação.

Rothkopf (2008) analisou a elite transnacional cujos membros são capazes de afetar a vida de milhões de pessoas em mais de um país através de decisões pessoais. Outrora governantes e líderes militares, hoje esta “superclasse” é formada, em sua maioria, por dirigentes de grandes corporações, e a maioria destas de natureza predominantemente ou parcialmente financeira. A financeirização fez com que os interesses do mercado financeiro passassem a ser os interesses dos líderes e representantes de muitos setores. Dotada da capacidade de definir prioridades e dar foco aos assuntos desejados como, por exemplo, reestruturação dos Estados ou políticas macroeconômicas de estabilidade, a superclasse não precisa conspirar pois ela já é suficientemente homogênea em seus objetivos e já detém as instituições que fazem as regras do jogo. Em vez disso, ela pode recrutar mentes brilhantes ao redor do mundo para debater as formas mais eficientes de se atingir os resultados buscados.

Antes da ascensão desta elite específica, muitas estratégias de governo foram tentadas, como o fomento à indústria nacional via substituição de importações, a proteção à indústria nascente, políticas de bem-estar social, grandes programas de transferência de renda, vasta provisão de bens e serviços pelo Estado, amplíssimo leque de direitos como aposentadoria, representação legal gratuita, licença maternidade, educação. Finda a Guerra Fria, muitas destas políticas ainda existem país afora, mas aparentemente a urgência por ajustes estruturais e institucionais como os levados a cabo por Collor e FHC para manter-se no circuito financeiro internacional e, desta forma, manter-se competitivo e engajado economicamente, sobrepuseram-se aos princípios soberanos definidos na carta constitucional. Da promulgação da Constituição Federal em 1988 até a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, foram feitas 31 emendas constitucionais, além de 6 emendas constitucionais de revisão, das quais 11 visavam desestatizar ou desregular.

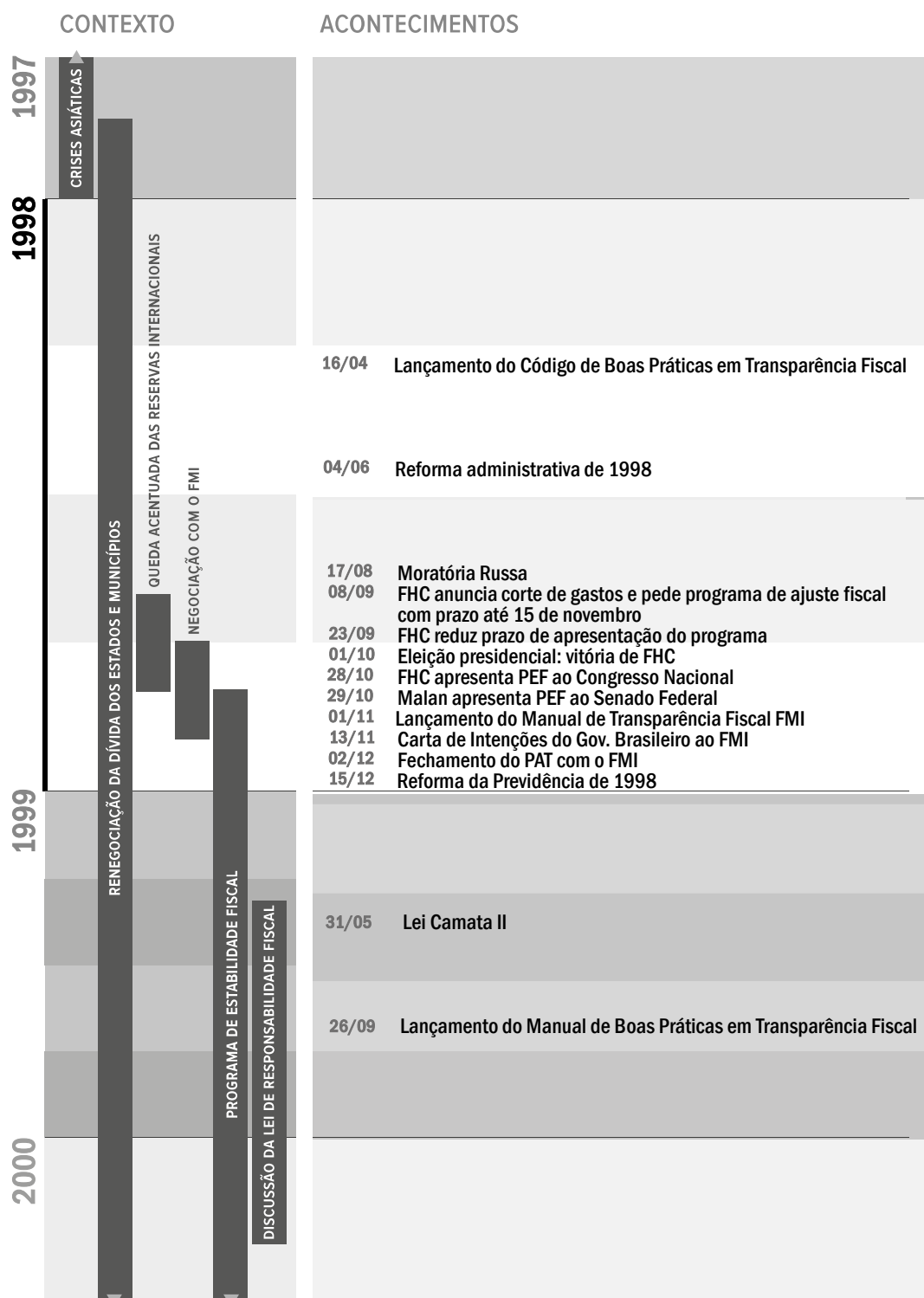
Já no início do regime democrático, no começo da década de 1990, organizações estrangeiras formaram organizações para se representarem perante o Congresso Nacional. A discussão da lei de patentes, por exemplo, gerou intensa mobilização de agentes da indústria farmacêutica, principalmente de representantes de empresas transnacionais, bem como as discussões pela abertura do setor de comunicações para empresas estrangeiras, ou do setor de petróleo, entre outros (DINIZ & BOSCHI, 1999).

De acordo com DiMaggio & Powell (1983), o isomorfismo coercitivo em um campo organizacional será mais ou menos certo dependendo (1) do grau de interação das

organizações do setor com um único *player*, principalmente se este for uma entidade oficial capaz de criar regulações para um setor, com mecanismos de *enforcement* (fazer valer, controle) e (2) do grau de dependência das outras organizações com relação aos recursos possuídos pela entidade em questão. Já entre uma organização e outra – e não em um nível setorial – é a dependência da relação com o parceiro ou com o fornecedor que leva uma a se adequar à outra.

O que isto significa é que há consequências para a não *compliance* com as normas do núcleo ao redor da qual os demais agentes gravitam. No caso do setor financeiro mundial, esta consequência é a marginalização com relação à economia global, independentemente de a regra não ser cumprida por incapacidade ou por rejeição, como evidenciado pelos momentos pós-moratória vividos pelos países que a viveram por motivos diferentes. A fuga de capitais de agosto e setembro de 1998 geraram o risco de não *compliance* – não estabilidade macroeconômica e não solvência de compromissos externos – suficiente para que o isomorfismo coercitivo seja um bom candidato à motivação para a criação do PEF e, portanto, da Lei de Responsabilidade Fiscal como ela é. Os detalhes dos encontros entre esta lei e as orientações do Fundo Monetário Internacional serão mostrados no próximo Capítulo.

#### **FIGURA 1 - LINHA DO TEMPO 1997-2000**



### **III – A LRF NO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO**

#### **III.1 Orçamento público: elementos sintéticos**

O orçamento público é a forma de organização das receitas e despesas do setor público. As peças orçamentárias são a verbalização do que o poder público pretende fazer, apresentadas também em sua forma pecuniária. Elas incluem a estimativa das receitas, a previsão dos gastos, e as listas de metas e prioridades, tanto reais, tal como a construção de dado número de creches, quanto financeiros, tal como metas específicas de volumes de superávits primários. O orçamento é o meio pelo qual os gastos e receitas são programados, tornados inteligíveis, e divulgados ao público.

Ao passo que a iniciativa privada só não pode fazer o que a lei proíbe, o setor público só pode realizar aquilo que é previsto em lei. No setor público, o poder executivo estuda suas necessidades e as possibilidades de recursos e usos, discute-as e propõe um plano de ação, que é encaminhado ao poder legislativo, na forma de uma proposta orçamentária. Este avalia o documento, o discute, possivelmente o altera, e vota pela aprovação ou rejeição de sua versão final, que é transformada em lei. A avaliação sobre o que fazer com os recursos, realizada anteriormente, é política – não existe definição técnica de prioridades – estas escolhas políticas, bem como a execução das políticas públicas, transparecem nas peças orçamentárias.

Todo o trâmite é previsto pela constituição, pelas leis e regulamentos do ente federativo, no caso da União, dos Estados e do Distrito Federal ou, ainda, pela Lei Orgânica do Município e o regulamento da câmara municipal, no caso dos municípios. As determinações sobre o processo de elaboração e discussão do orçamento obedecem à hierarquia comum da legislação brasileira, ou seja, nenhuma lei em local específico pode contrariar as leis do território no qual se insere.

No Brasil, portanto, a Constituição Federal de 1988 (doravante denominada CF88) institui as normas sobre o orçamento público da União e limita e orienta as normas dos demais entes federativos. O seu Título VI, Capítulo II – DAS FINANÇAS PÚBLICAS, composto por 7 artigos, define a programação da elaboração do orçamento como descrito acima (ou seja, o executivo propõe, o legislativo discute e aprova ou não) e as peças orçamentárias que compõem o orçamento, além das responsabilidades e limitações do Banco Central. Uma série de outras definições são deixadas a cargo de lei complementar.

As peças orçamentárias no Brasil são os Planos Plurianuais (PPA), que valem por 4 anos, as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), anuais, e as Leis Orçamentárias Anuais

(LOA), sendo a LDO uma inovação criada pela CF88. Além disso, o Orçamento Geral é formado por três: o Orçamento da Seguridade Social, que engloba a saúde, a previdência e a assistência social (ou seja, engloba todos os órgãos públicos daquele ente federativo que se inserem dentro destas funções de governo), o Orçamento Fiscal, com as demais funções de governo, como saneamento, segurança, etc., e o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais. Todos os níveis de governo devem elaborar os três tipos.

A forma de elaboração do orçamento, de consolidação das contas públicas, e a acessibilidade a estas informações como conhecemos hoje foi moldada ao longo das décadas, tendo origem nas Normas Gerais de 1964, ainda sob o governo de João Goulart. Logo depois, em 1967, o Decreto-Lei nº 200/1967, e a legislação acessória a ele, realizariam a Reforma Administrativa do início do período ditatorial no Brasil. Foram, então, criados novos princípios e regras a serem incorporados ao planejamento estatal, com marcas de autoritarismo através da enorme autonomia de nomeação e deliberação do Poder Executivo.

A CF88, também conhecida como a “Constituição Cidadã”, trouxe novidades e mudanças, voltadas para a ampliação da participação da sociedade no orçamento através do aumento da participação do Poder Legislativo no tema. Muitas limitações seriam impostas ao Poder Executivo, que passaria a depender do aval do Senado para contrair empréstimos externos, e da Câmara dos Deputados para fechar tratados internacionais.

Na década de 1990, a política econômica se transformou com o ajuste estrutural (plano de estabilização e reformas estruturais), consoante com o Consenso de Washington. O déficit que se observava teria que ser eliminado, mas a gestão econômica da época tinha ambições maiores e não abordou a questão isoladamente. Diversas reformas foram propostas, da tributária à agrária, passando pelo saneamento dos bancos estaduais e privados<sup>32</sup>, um amplo programa de privatizações, entre outras. A Reforma Administrativa seguia um caminho definido:

a implantação do gerencialismo seguiu um roteiro que começa com a redução de despesas, da ótica de racionalização dos gastos, incluindo a demissão de funcionários. Posteriormente, introduzem-se metas que deveriam ser cumpridas pelo funcionalismo, estabelecendo mecanismos de incentivos como remuneração proporcional ao rendimento individual. O recurso ao uso de metas na programação governamental acrescenta a eficiência àquelas medidas de economia de despesas, o que pode ser sintetizado na expressão “fazer mais com menos”. A introdução de metas foi acompanhada das privatizações dos serviços públicos, que seguiram duas

---

<sup>32</sup> Os programas mencionados foram, respectivamente, a adoção do imposto sobre valor adicionado (VAT) em substituição a outros, a desapropriação e o assentamento de famílias no campo (agrária), o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES) e o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER).



linhas de atuação: a venda de empresas estatais e a contratação externa da prestação de serviços, quer mediante concorrência pública quer pela introdução de novas formas de contratação, que deram lugar ao surgimento de agências privadas encarregadas da prestação desses serviços públicos. (MACEDO; ALVES, 1997 *apud* RIBEIRO, 2013, pág. 11)

Em busca da eficiência e do equilíbrio, o lema de “só gastar o que arrecada” foi a marca do governo FHC desde o seu início. Além disso, as ideias de “Estado gerencial”, de “cidadão-cliente” (PEREIRA, 1998; RIBEIRO, 2013), de “prudência” e “responsabilidade”<sup>33</sup> permearam os projetos de reforma institucional, de redução dos quadros do Estado e o surgimento do superávit primário como política econômica duradoura. Os objetivos do governo mostravam-se claramente alinhados com os ideais neoliberais de governo, explicados no Capítulo 1, sendo que a forma de efetivação da transformação teria que se dar através de leis, inclusive as do orçamento e relacionadas ao tema, cuja expressão mais importante e emblemática é a Lei de Responsabilidade Fiscal. Diversas versões de leis de responsabilidade fiscal foram criadas ao redor do mundo, como na Angola, Argentina, Chile, Honduras, Índia, Nigéria, Nova Zelândia, entre outros (BOVA *et al*, 2015). Com relação à reforma gerencial, Ribeiro afirma que:

A reforma do aparelho de Estado no Brasil foi claramente inspirada no modelo inglês, haja vista que o futuro titular do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) viajou ao Reino Unido com o intuito de formular para o Brasil uma proposta de reforma do Estado que fosse adaptada da experiência do modelo gerencial lá realizada (...). Em outros termos, os gestores públicos deveriam colocar em prática ‘ideias e ferramentas’ de gestão utilizadas no setor privado, adaptadas criticamente ao setor público, inclusive programas de qualidade e reengenharia organizacional (RIBEIRO, 2003, P. 13).

O “modelo inglês”, vale esclarecer, era a redução do Estado realizada por Margaret Thatcher, com redução de serviços e direitos, além das mudanças citadas.

O saneamento das contas foi buscado em todos os níveis de governo, através de controles e medidas em diversas frentes, como a limitação proporcional de alguns gastos, por exemplo as despesas com pessoal, ou como a obrigação de exposição de motivos para outros, como para as renúncias fiscais, a obrigação de avaliações a médio prazo a cada ano para todos os entes da federação, as penalidades em caso de não cumprimento. Algumas destas regras foram inovações, outras precisaram apenas de reforço. A renegociação da dívida dos estados e municípios (negociada entre 1997 e 2000) foi um passo importante nesta trajetória. Outras peças legislativas, que inovaram em conceitos orçamentários, também contribuíram para a

---

<sup>33</sup> Ver Dossiê da Lei de Responsabilidade Fiscal, provido pela Câmara dos Deputados via Lei de Acesso à Informação.

sofisticação do orçamento público e a adequação da sua execução aos objetivos do governo. Na segunda Seção deste capítulo, veremos como cada nível de governo foi afetado pelas transformações das regras fiscais na década de 1990 e pela LRF e a legislação complementar a ela.

### **III.2 – Transformações no orçamento brasileiro: da Lei Federal 4.320/1964 à Emenda Constitucional nº 19 de 1988**

#### ***Normas gerais de finanças públicas: lei federal 4.320/1964***

A Lei que atende às demandas do artigo 165 da CF88, aquele que pede instruções e regulações que foram criadas pela LRF, já existia: era a Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964. Hoje ela possui *status* de lei complementar, categoria que foi inovação da CF88 e, portanto, não existia na época de sua criação. A referida Lei “estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal” (LC.4320/64). Suas exigências de quadros de elaboração e acompanhamento dos orçamentos públicos são cumpridas até hoje, e estes possuem características como:

- Receitas discriminadas por fontes, acompanhadas da respectiva legislação.
- Despesa discriminada por funções de governo, que na época incluíam Saúde, Educação & Cultura, Energia, Transportes & Comunicações, Previdência & Assistência Social, Administração Geral, entre outros.
- Receitas discriminadas entre “Correntes” e “de Capital”, distinguindo-se aquelas oriundas do pagamento por uso direto de bens e serviços como via impostos, aluguéis, serviços, etc., daquelas oriundas de ativos financeiros, respectivamente.
- Despesas discriminadas como “Correntes” ou “de Capital”, distinguindo-se aquelas que se devem a manutenção, vencimentos (salários), etc., daquelas destinadas a investimentos, inversões financeiras<sup>34</sup>, ou transferências de capital<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> A distinção entre investimentos e inversões financeiras é que, no primeiro caso, constrói-se ou cria-se algo a partir do trabalho do poder público, e no caso do segundo, adquire-se algo que já está pronto. É a diferença entre a construção e a compra de um prédio, por exemplo.

<sup>35</sup> Hoje em dia tanto as transferências de capital quanto as transferências destinadas ao pagamento de despesas correntes são classificadas como “transferências voluntárias”.

- A dotação orçamentária, ou seja, o volume de recursos previstos para aplicação, seria dividida por órgãos e funções do governo.
- A dotação orçamentária seria sempre maior ou igual ao empenho, e este seria sempre maior ou igual à liquidação.
- Haveria Programas de Trabalho, ou PTs, com objetivos e metas claros, e com suas próprias dotações, constituindo uma outra forma de organização do orçamento, orientada por objetivos, além daquela por órgão. O PT pode ser um projeto (finito) ou uma atividade (contínua), e é formado por ações que podem ser executadas por órgãos de diferentes funções.

Desta forma, os gastos, receitas e projetos do governo que envolvessem transações poderiam ser consultados de diversas formas.

Ribeiro mostra que boa parte destas ferramentas tem origem no princípio conhecido como “*Planning, Programming and Budgeting System (PPBS)*”, modelo “surgido nos Estados Unidos no final da década de 1950, em que os recursos financeiros e sua destinação derivam da elaboração de um plano ou programa de trabalho” (RIBEIRO, 2013, pág. 18).

Todos os itens listados, além de outras especificidades do orçamento, constariam na “Lei do Orçamento”, que se transformou na LOA que conhecemos hoje. Com relação aos resultados fiscais (a diferença entre as receitas e as despesas), a lei determinava que a expectativa de resultado positivo, ou superávit, seria contabilizada como Receita de Capital do mesmo ano, e o resultado positivo global de um ano seria incorporado no orçamento do ano seguinte com a mesma classificação. Com relação aos resultados negativos, ou déficits, a Lei 4.320/1964 determinava que a Lei do Orçamento de cada ano deveria estipular de antemão quais recursos poderiam ser utilizados para a sua cobertura.

Uma proposta de Lei do Orçamento deveria conter uma mensagem sobre a conjuntura da época, uma descrição da finalidade de cada unidade administrativa, exposição e justificativa da política econômica-financeira do Governo, demonstrativos da dívida fundada e flutuante<sup>36</sup>, declaração dos restos a pagar e outros compromissos, e tabelas explicativas e comparativas, além da proposta em si. Hoje, as peças orçamentárias, chamadas pela LRF de “instrumentos de transparência fiscal”, ganharam os Anexos de Metas Fiscais, de Riscos Fiscais, e de Política Fiscal, que serão descritos na seção 3.3.

---

<sup>36</sup> A dívida fundada referia-se àquela com prazo superior a 12 meses, enquanto a flutuante referia-se aos restos a pagar, ao serviço da dívida, e aos valores guardados pelo poder público em banco ou tesouraria.

O que hoje chamamos de Plano Plurianual foi criado pela LC4320 na forma das “Previsões Plurienais”, destinadas a planejar as despesas de capital de prazo mais longo, organizadas em triênios, atualizadas a cada ano, e aprovadas pelo poder executivo. Sobre a dívida pública, define-se apenas que os juros incluiriam-se entre as Transferências Correntes, dentro de Despesas Correntes, e as amortizações, entre as Transferências de Capital, dentro das Despesas de Capital, e que o pagamento da mesma deveria ter acompanhamento detalhado de forma que fosse possível conhecer a posição financeira da unidade administrativa a qualquer momento.

As metas existentes refeririam-se à realização de projetos, ou seja, obras e prestações de serviços. Durante a chamada fase desenvolvimentista do capitalismo brasileiro, a constituição de superávits fiscais ou mesmo nominais não era objeto de maiores preocupações.

Assim, o processo de financeirização, tendência econômica do fim do século XX, ocorreu também no interior do setor público brasileiro, e a LRF exprime parcialmente esta mudança ao incorporar preocupações mais específicas e complexas com as finanças no orçamento público brasileiro. Ao criar metas que mantiveram a autonomia financeira do governo federal e dirimiram a autonomia dos estados e municípios, como veremos no Capítulo 4, a mesma lei serve à superposição das transações financeiras internacionais sobre as nacionais.

Apesar de a LRF não substituir a LC4320, e sim complementá-la, para qualquer divergência entre uma regra e outra, a que prevalece é a mais recente. Por isso, a LCP 101/2000 obsolesceu alguns conceitos criados pela norma geral, alterando-os. Algumas alterações são exemplificadas a seguir.

- A “empresa pública” referia-se somente a empresas 100% controladas pelo governo. Hoje, toda empresa que for pelo menos 51% pertencente ao poder público deve ser incluída na elaboração do orçamento e da prestação de contas, e qualquer empresa que receba recursos públicos para o pagamento de despesas correntes em dois exercícios consecutivos é considerada uma empresa dependente.
- Os Restos a Pagar, antes contabilizados como receita no período de ocorrência e despesa no período seguinte, e só inscritos ao final da maturação do projeto, no caso de contratos longos, ganhou mais precisão com a LRF, com os restos a pagar de contratos já devendo ser considerados obrigações se estes já estiverem em andamento ou acordados. Além disto, o poder público fica proibido de criar obrigações que gerem

restos a pagar no último ano de mandato do executivo, em vez de no último mês, como a LC4320 estipulava.



### ***O Orçamento-programa: decreto-lei 200/1967***

O Decreto-Lei nº 200/1967, que “dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências”<sup>37</sup>, introduz novos “princípios fundamentais” à gestão pública, a saber: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

Dentro do capítulo sobre planejamento, é introduzido o conceito de “orçamento-programa”, cuja utilidade seria de integrar o orçamento, antes de natureza meramente contábil e financeira, ao planejamento estatal.

O orçamento-programa foi mantido e valorizado no regime militar. Ele é essencialmente o conceito por trás da ferramenta “Programa de Trabalho”, já prevista pela LC4320, porém com ênfase ainda maior no planejamento, como ferramenta de fazer valer o plano de médio prazo do governo, não apenas organizar categoricamente e funcionalmente os valores dos atos do governo.

O processo orçamentário se desenrola ao longo de três fases sucessivas: concepção, execução e avaliação, que podem, grosso modo, ser associadas a quatro funções, ou seja, planejamento, controle gerencial, controle operacional e avaliação. O planejamento envolve definição de objetivos, recursos políticos e financeiros considerando a aquisição, utilização e disposição desses recursos. O conceito de controle gerencial abarca a obtenção e utilização eficaz e eficiente dos recursos para atingir os objetivos propostos pelo planejamento. Já o controle operacional preocupa-se com a eficácia, eficiência e efetividade na execução das ações. (RIBEIRO, 2013, pág. 16)

Os compromissos financeiros e os desembolsos deveriam ajustar-se aos planos mais amplos da gestão pública, que seriam decididas pelo Poder Executivo com estrutura fortemente hierárquica tendo os Ministros de Estado como coordenadores e o Presidente da República como autoridade máxima, sob o qual era conferida toda discricionariedade.

Segundo Ribeiro (2013), o orçamento-programa foi capaz de incorporar ao “modelo de administração pública weberiano” os elementos de gerencialismo necessários para garantir eficiência, eficácia, transparência e mudança (inovação), através da sua inserção no ciclo de criação, implantação, execução, e controle/verificação - se houver objetivos claros e mensuráveis a se avaliar. Porém, devido à utilização desta ferramenta como orçamento

---

<sup>37</sup> Ver em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm) (acessado 10/08/2017 às 02:34)

contábil e financeiro, e não como parte integrante do ciclo do planejamento, hoje isto não ocorre. Nas palavras de Ribeiro (2013, pág. 18),

No orçamento-programa estão embutidos dois princípios fundamentais, o princípio da programação e o da especificação ou discriminação. O princípio da programação estabelece que o orçamento deve ter o conteúdo e a forma de programação. Ou seja, o orçamento deve apresentar os programas de cada órgão do governo, incluindo os objetivos a serem alcançados, determinando as ações que serão desenvolvidas para atingir esses objetivos e calcular e consignar os recursos (humanos, materiais e financeiros) para efetivar essas ações.

Porém, esse mesmo autor alerta que:

O tratamento mais comum dado ao orçamento-programa vai descolando-o do PPA, torna-o pouco gerencial da ótica do planejamento. Objetivos e metas deixam de ser meios para verificar o desempenho dos órgãos e dos programas e os desvios de rota não servem para as correções regulares do PPA; são meros recursos ritualísticos que o distanciam da capacidade de verificar a qualidade do gasto, este sim essencial para as políticas públicas, uma vez que é o único meio para averiguar se os recursos estão sendo alocados corretamente (RIBEIRO, 2013, pág. 19)

A Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira, criada numa onda de institucionalização do Estado gerencial ao redor do mundo, não possui nenhum artigo sobre planejamento ou mesmo sobre o PPA<sup>38</sup>, e seus Anexos, que obrigam a avaliação de períodos mais longos da gestão pública, dão ênfase ao planejamento financeiro.

O DL 200/67 discorria ainda sobre mudanças no regime dos servidores públicos, definindo “produção e rentabilidade” como os novos valores na gestão do emprego, alterava normas relativas a licitações e ministérios, entre outras disposições.

Paralelamente, o Decreto-Lei nº 199/1967, que dispunha sobre a atuação do Tribunal de Contas à época, dava poder ao mesmo para bloquear bens de pessoas sob suspeita e até mandar prendê-los, antecipando-se à Polícia ou à Procuradoria local. Se antes, pela Lei 4320 o Tribunal emitiria parecer prévio, e o Poder Legislativo julgaria as contas, pelo DL 199 o próprio executivo o faria, e com forte capacidade de responsabilizar indivíduos por erros na condução das contas.

### ***Constituição cidadã: a federal de 1988***

A Constituição Federal de 1988 (CF88) consolidou a redemocratização no Brasil. Através dela, novos direitos eram concedidos e o poder, distribuído. A partir de então, as peças orçamentárias teriam que ser apreciadas pelo Poder Legislativo, tanto na etapa de

---

<sup>38</sup> Haveria um único artigo na LRF sobre o PPA, mas este foi vetado no dia de sua promulgação.

elaboração (anterior à execução) quanto de controle (após a execução). Antes da CF88, a aprovação e o julgamento das contas era realizado pelo próprio Poder Executivo com auxílio do Tribunal de Contas.

Como já mencionado, a parte da Constituição que trata das Finanças Públicas é o Título VI, Capítulo II. As peças orçamentárias no Brasil são os Planos Plurianuais (PPA), as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e as Leis Orçamentárias Anuais (LOA), sendo a LDO uma inovação criada pela CF88.

O teor e vigência de cada uma delas é definido no seu art. 165:

“SEÇÃO II

DOS ORÇAMENTOS

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o **plano plurianual** estabelecerá, de forma **regionalizada**, as diretrizes, **objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital** e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A **lei de diretrizes orçamentárias** compreenderá as **metas e prioridades** da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

(...)

§ 5º A **lei orçamentária anual** compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos **Poderes** da União, seus **fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público**;

II - o orçamento de investimento das **empresas** em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da **seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público**. (CF BRASIL, 1988)

Uma série de vedações são criadas pelo art. 167, com a finalidade de evitar corrupção, endividamento excessivo, e a prática de “malabarismos” ou “manobras” financeiras para tentar compensar ou mascarar a insolvência da organização. Entre as proibições figura a contratação de operação de crédito em valor superior ao volume de despesas de capital programadas para aquele exercício. Esta regra é chamada “Regra de Ouro” pelo FMI<sup>39</sup>.

Já o artigo 169 solicita a criação de limite para despesas de pessoal, através de lei complementar. O atendimento ao disposto foi feito pelas Leis Camata I e II, respectivamente as leis complementares nº 82 de 1995 e nº 96 de 1999, antes de a LCP nº 101/2000, a LRF, cumprir definitivamente este papel. A primeira Lei Camata tem maior relevo pois ela criou o

---

<sup>39</sup> Ver o “Código de Boas Práticas em Transparência Fiscal” (INTERIM COMMITTEE, 1998).

conceito da Receita Corrente Líquida (RCL)<sup>40</sup>, que substituiria o conceito de Receita Líquida Real (RLR)<sup>41</sup> como medida para as avaliações proporcionais sobre volumes de dívida, serviço da dívida, despesas com pessoal e afins que seriam objeto da LRF.

Com relação às decisões que se relacionam com as finanças públicas, foi grandemente ampliado o poder do Congresso Nacional, por exemplo através dos incisos I e IX do artigo 49 e dos incisos V a IX do art. 52:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:  
I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;  
IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;”  
“Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:  
V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;  
VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;  
VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;  
VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;  
IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (CF BRASIL, 1988)

Porém, o Senado se absteve de criar condições e limites que regulassem a Dívida Pública Federal (DPF), e as operações financeiras utilizadas para realizar a política monetária são decididas de maneira integral pelo poder Executivo. Vinte e dois anos após a promulgação da Constituição, a redação final da CPI da Dívida Pública afirmaria que

parte dos desdobramentos da questão da dívida externa no passado, que presentemente possamos criticar, decorreu da pouca cautela com que o Senado exerceu sua competência, renunciando em parte a ela. (CPI DA DÍVIDA PÚBLICA, 2010, p. 20).

Outros trechos relevantes da CF88 para este trabalho dizem respeito aos chamados “mínimos constitucionais”, que muitos consideram gerar rigidez excessiva ao orçamento. É o caso dos artigos 198 e 212, sobre saúde e educação respectivamente, que definem pisos percentuais a serem aplicados anualmente, ou os artigos 201 e 202 sobre previdência social,

---

<sup>40</sup> A RCL corresponde ao total da receita corrente (que é o somatório das receitas tributária, de serviços, industriais, agropecuárias, patrimoniais, por contribuições, de transferências correntes recebidas), deduzidos os valores correspondentes às transferências enviadas. Na Lei Camata I, o prazo não foi definido. Na LRF, são contabilizados o mês de apuração e os onze anteriores, e são deduzidas também as contribuições previdenciárias dos servidores.

<sup>41</sup> A RLR foi definida na MP nº 1.560-8/1997, precursora da Lei nº 9496/97 (Renegociação da dívida dos Estados) e significa a “receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior ao da apuração, deduzidas as receitas provenientes de operações de crédito, de anulação de restos a pagar, de alienação de bens, e de transferências”.



que determinam vinculações de tributos a despesas específicas. O inciso X do artigo 37 também é considerado por alguns como uma fonte de rigidez, ao instituir que os vencimentos dos servidores devem necessariamente ser reajustados todos os anos.

Todavia, graças a diversas alterações via Emendas Constitucionais, são possíveis a altíssima despesa financeira do poder público<sup>42</sup>, a Desvinculação das Receitas da União (DRU), o remanejamento de percentual significativo do orçamento pelo chefe do executivo sem necessidade de aprovação do legislativo<sup>43</sup>, e a manutenção de altíssimo montante na Conta Única<sup>44</sup> em meio a uma recessão, formando uma reserva de recursos não obrigatória e nem prevista em lei.

### ***Mecanismos de Desvinculação das Receitas da União***

Em 1994, é criado por via da Emenda Constitucional de Revisão nº 1 daquele ano, o Fundo Social de Emergência (FSE), que reúne 20% das receitas da União provenientes de impostos e contribuições, a soma de todos os acréscimos legais de impostos e contribuições e outras receitas específicas. As transferências constitucionais deveriam sofrer dedução antes do cálculo da sua repartição. O texto determina que os recursos do fundo deveriam ser aplicados no custeio da Saúde e da Educação, e este trecho permanece no artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) até hoje. A vigência não é definida.

Em 1996, a Emenda Constitucional 10 muda o nome do Fundo para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e determina a publicação de demonstrativo referente ao mesmo, sem grandes alterações. Em 1997, a Emenda Constitucional 17 inclui o Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer natureza (IR) no conjunto de receitas desvinculadas, criando nova regra de repartição entre os níveis de governo. A Mensagem Nº 275, no Diário da Câmara dos Deputados em 7 de março de 1997, que solicita nova prorrogação do FEF, admite que o FSE criado em 1994 já tinha a finalidade de reduzir a rigidez percebida na estrutura

---

<sup>42</sup> Plataforma Política Social (PPS), Fórum 21 e outros grupos descreveram a trajetória da dívida pública dos anos FHC até 2016, na publicação “Austeridade e Retrocesso”, de 2016. Disponível em: <http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf> (acessado em 10/08/2017, às 9:54)

<sup>43</sup> Esta autorização é dada pelo próprio legislativo, ano a ano, através da LDO. Uma vez instituído, a discricionariedade do chefe do executivo é absoluta com relação a quais dotações alterar, e como alterá-las. No Município do Rio de Janeiro, esse percentual é de 30% desde 2000, e global. Na União, é de 20%, e por programação.

<sup>44</sup> Existe, desde 1988, criada pelo Decreto nº. 93.872/1986, uma conta única do Tesouro Nacional, mantida no Banco Central do Brasil. O texto “Reforma da Previdência: Reformar para Excluir?” (DIEESE & ANFIP, 2017, pág. 46) mostra que o valor armazenado na Conta Única cresceu 124% entre 2006 e 2015, passando de R\$ 394 bilhões para R\$ 882 bilhões, medidas a preços de 2015, apesar das dificuldades declaradas do governo.

orçamentária brasileira desde a promulgação da CF88. A intenção declarada pelo Executivo foi “preservar as condições mínimas necessárias à obtenção de resultados fiscais compatíveis com a consolidação da estabilidade e o crescimento sustentado” (MENSAGEM Nº 275, DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 7 DE MARÇO DE 1997).

A Emenda Constitucional 27, de 21 de março de 2000, determina que a repartição, ou seja, as transferências constitucionais aos estados e municípios, não deverá ser afetada pela desvinculação. Um prazo de vigência é criado, de 2000 a 2003. O Fundo passa a se chamar Desvinculação de Receitas da União (DRU). Esta emenda, proposta pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão e pelo Ministro da Fazenda, é uma versão menos agressiva da proposta original do poder Executivo constante no PEF. A exposição de motivos para a criação desta emenda deixa inequívoca a sua relação com o ajuste fiscal e estrutural da época e o objetivo de liberação de recursos para o pagamento de despesas financeiras, e não da Saúde e da Educação:

2) O objetivo da iniciativa é a desvinculação de receitas da União e a conseqüente redução da rigidez da execução orçamentária e financeira, o que permitirá a realocação de recursos para financiamento de despesas incomprimíveis sem endividamento adicional da União.

3) Cabe assinalar que a desvinculação de recursos orçamentários, instrumento fundamental para a busca de resultados fiscais compatíveis com o programa de estabilização, tem sido possibilitada pelo Fundo Social de Emergência - FSE, criado em 1994, posteriormente denominado Fundo de Estabilização Fiscal- FEF.

4) A proposta de emenda constitucional que ora apresentamos a Vossa Excelência insere-se num contexto mais amplo de mudança no regime fiscal do País. O Programa de Estabilidade Fiscal, lançado em outubro de 1998 para fazer frente às mudanças ocorridas no cenário internacional, compreende dois conjuntos de medidas: [...] o segundo destina-se a preparar programa fiscal de curto e médio prazos, visando a obtenção de superávits primários[...].  
[...]

7) É nesse contexto mais abrangente e em consonância com as metas fiscais estabelecidas que deve ser avaliada a proposta, que ora apresentamos, de desvinculação de vinte por cento da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União.” (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1 de Setembro de 1999)

Desde 2000, a DRU já foi prorrogada mais quatro vezes, tendo sido, na sua última renovação, pela Emenda Constitucional 93, aumentada para 30% com vigência até 2023. A maior parte dos recursos desvinculados são oriundos de contribuições sociais, e a partir de 2000, o volume destes, oriundos da seguridade social, quase triplica e apenas cresce todo ano, ultrapassando o percentual permitido (GENTIL *apud* MALAGUTI, 2006, pág. 184). No Capítulo 4 veremos de que maneira este dispositivo se insere na política da época de maneira complementar à Lei de Responsabilidade Fiscal.

### ***Renegociação da dívida dos estados e municípios do fim da década de 1990***

### Para Guardia:

O Programa de Apoio Financeiro e de Refinanciamento dos Estados, de 1997, representou uma das mais importantes mudanças do regime fiscal brasileiro desde a Constituição de 1988. O federalismo fiscal brasileiro, até então presente, pautava-se na possibilidade de transferência das dívidas estaduais para o governo federal. E se por um lado tal prática funcionava como instrumento de barganha política do governo federal, por outro lado, criou forte estímulo à irresponsabilidade fiscal nas esferas estaduais (GUARDIA *apud* BRUM & MOURA, 2012, pág. 13)

A renegociação da dívida dos estados foi fruto de negociações bilaterais entre os Poderes Executivos da União e dos entes federados, e regida pela Lei Ordinária 9.496 de 11 de setembro de 1997 (conversão da Medida Provisória nº 1.560-8/ 1997). Com condições de rigor nunca antes vistas para assunção de dívidas dos entes subnacionais pela União, essa renegociação visava sanar as contas públicas federativas suprimindo a possibilidade de os estados e municípios endividarem-se mais após o fato. No caso dos municípios, as renegociações que ocorreram foram feitas caso a caso.

A lei colocou o estabelecimento de algum programa de reestruturação e de ajuste fiscal, a ser definido junto ao Governo Federal caso a caso, como condição para a renegociação. Estes programas deveriam conter, obrigatoriamente, metas ou compromissos referentes a<sup>45</sup>:

- Limite da dívida financeira<sup>46</sup> com relação à Receita Líquida Real (RLR);
- Meta de resultado primário;
- Limite de despesas com pessoal;
- Meta de arrecadação de receitas próprias;
- Reforma administrativa e patrimonial (privatizações, permissões e concessões, reconhecimento de dívidas);
- Teto de investimento em relação à RLR.

Com prazos de 30 anos, extensíveis por mais 10, as parcelas teriam correção monetária pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), com juros de pelo

---

<sup>45</sup> A MP 1.560-5/1997 foi a base para estes programas, e a lista reproduzida neste texto integra o seu art. 2º. O programa específico acordado entre a União e o Governo do Rio de Janeiro foi consultado, especificamente a Seção 3, na qual as ações exigidas pela União são detalhadas. Através desta consulta foi possível observar que o “compromisso de investimento” referiu-se a um teto, não um piso. Segundo a CPI da Dívida Pública de 2010, as dívidas renegociadas de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul formaram quase 90% do total das renegociações.

<sup>46</sup> A dívida financeira não é definida na Lei 9496/97. No caso do Programa de Ajuste Fiscal (PAF) do Estado do Rio de Janeiro, ela significou “Saldo das dívidas assumidas por meio de contrato ou de emissão de títulos, exigíveis no curto ou no longo prazo, na posição de 31 de dezembro, em que o mutuário é o Estado. São considerados também os saldos das dívidas da administração indireta honradas pelo Tesouro do Estado, independentemente de terem sido assumidas formalmente.”

menos 6% a.a. embutidos e aumento dos encargos em caso de não cumprimento dos compromissos estabelecidos no contrato. Nestes casos, os encargos equivaleriam ao “custo médio de captação da dívida mobiliária federal, acrescido de um por cento ao ano”, o que anularia os benefícios da renegociação, pelo menos até a retomada da trajetória de ajuste acordada (§ 6º do art. 3º da MP 1560/1996). Pela lei, os pagamentos efetuados no ano não poderiam ultrapassar 13% da RLR. O valor devido que excedesse este percentual seria postergado, majorados por encargos que incidiriam sobre ele.

No caso dos estados, a arrecadação do ente que passasse pela União (como aquela proveniente do IR e do IPI<sup>47</sup>), e até mesmo a receita que não passasse (como IPVA, ITCD, ICMS)<sup>48</sup>, deveria necessariamente tornar-se garantia do contrato de renegociação, inclusive as receitas que integram o Fundo de Participação dos Estados (FPE)<sup>49</sup>.

O artigo 11 da Lei 9.496/1997 autoriza a União a securitizar a dívida assumida. Esta venda estava sendo realizada e foi interrompida com as crises financeiras dos países emergentes, ainda em 1997, que geraram retração no mercado financeiro internacional, como visto na seção 2.2 (BCB, 1997).

Como veremos, a LRF consolidará as normas impostas pelos contratos de renegociação da dívida dos estados e municípios de 1997, instituindo de forma permanente o controle das contas públicas através de limites e metas, e vedando “

novos refinanciamentos de dívidas dos estados e municípios pela União, eliminando definitivamente a possibilidade de novos acordos de refinanciamento, bem como obrigava [obrigando] o cumprimento dos programas de ajustes estabelecidos a partir do Programa de Apoio Financeiro e de Refinanciamento da Dívida dos Estados. (BRUM & MOURA, 2012, pág. 19).

Porém, cerca de vinte anos após esta renegociação, estas condições se mostraram pesadas demais para diversos estados, e um novo programa amplo para renegociação dessas dívidas foi realizado em 2016.

### ***Reforma administrativa: emenda constitucional nº 19 de 1998***

Em linhas gerais pode-se afirmar que:

A reforma do Estado tem sido expressa, indiferentemente, como reformas gerenciais, gerencialismo ou reformas gerencialistas. Essas reformas foram impulsionadas pelo movimento *New Public Management* (NPM), que se caracterizou pelo foco no resultado (BRULON; CHAYON; ROSEMBERG, 2012),

---

<sup>47</sup> Instituídos pelo artigo 153, Seção III, e artigos 158 e 159, Seção VI, do Título VI, da Constituição Federal de 1988.

<sup>48</sup> Instituídos pelo artigo 155, Seção IV, Título VI, da Constituição Federal de 1988.

<sup>49</sup> Instituído pelo artigo 159, Seção VI, Título VI, da Constituição Federal de 1988.

possui caráter universal, pois se trata de um movimento que envolve todos os países e conta com uma mesma base conceitual, o que lhe dá uma forma homogênea (CARVALHO, 1997, p.24). [...] essas reformas podem ser analisadas tomando como padrão as experiências do Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia, que são a matriz do NPM (BRULON; CHAYON; ROSEMBERG, 2012). (RIBEIRO, 2013, pág. 9)

Em meados de 1998, após a promulgação da Emenda Constitucional 19 – também conhecida como Reforma Administrativa - a CF88 determinava que caberia a leis complementares:

“Art. 163. **Lei complementar** disporá sobre:

- I - finanças públicas;
- II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;
- III - concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;
- V - fiscalização das instituições financeiras<sup>50</sup>;
- VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.”

“Art. 169. [Redação inteiramente dada pela EC19] A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em **lei complementar**.

[...]

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, **serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.**

§ 3º **Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo**, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

**I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;**

**II - exoneração dos servidores não estáveis.**

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, **o servidor estável poderá perder o cargo**, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§ 6º **O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto**, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.” (BRASIL, 1988)

Diante do exposto, percebe-se que um mecanismo de redução do Estado utilizado na Reforma Administrativa de 1998 foi a colocação de limites de gastos via legislação. A tentativa de reforma poderia ser inócua caso não possuísse mecanismos de controle, ou

---

<sup>50</sup> Em 2003 a EC 40 alterou este inciso para “fiscalização financeira da administração pública direta e indireta”. A LRF, de 2000, já regulamentava o inciso desta nova forma, e não regulamentava a fiscalização das instituições financeiras.

*enforcement*, os chamados “meios de fazer valer”. A redução via limites impostos por leis já vinha ocorrendo desde 1995, com a primeira Lei Camata, já comentada, e continuou de forma paulatina, até a criação da LRF. Os prazos para redução de quadros foram de três anos pela Lei Camata I, com redução mínima de 30% do excedente ao ano, dois exercícios pela Lei Camata II, de 1999, com redução mínima de 2/3 do excedente no primeiro ano e o restante no segundo, e dois anos pela LRF, com redução mínima de 50% do excedente por ano. A sanção por não cumprimento na primeira lei era a vedação ao aumento desta despesa, inclusive por reajuste. Isto foi enfatizado pela renegociação da dívida dos estados, e conflitou diretamente com o inciso X, art. 39 da CF88, que garante o reajuste anual de vencimentos<sup>51</sup>. Já as sanções previstas nas outras envolviam sempre a vedação da contratação de operações de crédito pelo ente, a vedação de recebimento de garantias ou transferências voluntárias. Por força destas leis se realizava a redução do Estado nas esferas menores, dentro das quais o governo federal não teria condições ou competência para cortar gastos, devido ao tamanho do Estado brasileiro e ao princípio de autonomia dos entes (art. 34, especialmente a alínea c do inciso VII da CF88).

Dado que o Estado é obrigado a fazer tudo que é previsto em lei, e proibido de fazer qualquer coisa que não o seja, tal ação legislativa e a manipulação deste processo significa o próprio controle do Estado. Com a redemocratização, a influência tornou-se mais acessível. Todavia,

observa-se uma tensão entre as formas de alcançar os objetivos prioritários da agenda pública, quais sejam, a administração da crise e a consolidação da democracia. Se a primeira dessas metas repousa em mecanismos centralizadores, a segunda [...] visa à expansão dos procedimentos e recursos institucionais favoráveis ao funcionamento de uma sociedade complexa e plural. O enclausuramento burocrático acentuou esse movimento contraditório, tanto mais quanto o uso excessivo de Medidas Provisórias torna, na prática, o Congresso refém do Executivo em termos de políticas de longo alcance e de caráter irreversível.” (DINIZ & BOSCHI, 1999, pág. 15)

Por outro lado, em 1998 e 1999, anos da promulgação da EC19 e da criação do Projeto de Lei nº 18/1999, que viria a se tornar a LRF, as considerações sobre economia já dominavam as discussões sobre políticas públicas, ao menos no Congresso, e o *mainstream* econômico neoliberal, formado por sólidas organizações e instituições, como já mencionado no Capítulo 1, propagava seus ideais do que seria o caminho “correto” ou vitorioso para se

---

<sup>51</sup> A seção 3.3, alínea c, do contrato da renegociação com o Estado do Rio de Janeiro declara que “com vista ao cumprimento desta meta”, o Estado se comprometeria a proibir “ajustes gerais aos servidores públicos enquanto não houver enquadramento aos percentuais estabelecidos na Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999.” (Contrato STN/COAFI 004/99 entre a União e o ERJ).

atingir o crescimento econômico sustentado, convertido no suposto objetivo dos parlamentares. A sociedade civil também não se deslocou desta influência, então é difícil avaliar em que grau o a legislação de iniciativa do Executivo contrariava os desejos mais amplos do governo e da população. Outros dois trechos da EC19 são relevantes para o conhecimento do processo de criação da LRF:

Art. 20. O caput do art. 167 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido de inciso X, com a seguinte redação:

‘Art. 167. São vedados:

[...]

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

“Art. 30. O projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda. (BRASIL, 1988)

Esta Lei Complementar é a LC nº 101, de 4 de maio de 2000 – ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

### **III.3 – A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

Art. 1º [...] § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, BRASIL, 2000)

A LRF, um dos pilares da organização de Estado visado pelo governo FHC, dependeria de dispositivos satélites para cumprir sua função na forma descrita acima. Como vimos, competia privativamente ao Senado Federal dispor sobre diversos dos limites desejados, e isto foi feito através da Resolução do Senado nº 40 – para o nível da dívida consolidada e mobiliária – e da Resolução do Senado nº 43 – para concessão de garantias, nível de serviço da dívida (igual à soma das amortizações e dos juros), e operações de crédito, inclusive por antecipação de receita. Essas resoluções, ambas de dezembro de 2001, também definiram condições e outras regras para a realização destas operações. Os demais limites e obrigações serão avaliados em seguida.

## **Dívida Consolidada Líquida, Serviço da Dívida, Operações de Crédito, Antecipação de Receitas e Concessão de Garantias**

Todos os limites e algumas condições definidas pelo Senado foram<sup>52</sup>:

- Com relação à Dívida Consolidada Líquida (DCL), com 15 exercícios para o atingimento do limite a partir da emissão da Resolução:
  - 2 vezes a Receita Consolidada Líquida (RCL) para Estados.
  - 1,2 vezes a RCL para Municípios.
  - Nenhuma limitação para a União.
- Com relação à dívida mobiliária, é definido que até 31 de dezembro de 2010, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios somente poderão emitir títulos da dívida pública no montante necessário ao refinanciamento do principal devidamente atualizado de suas obrigações, representadas por essa espécie de títulos.
- Com relação ao Serviço da Dívida<sup>53</sup>:
  - Até 11,5% da RCL para todos os entes subnacionais, ou, caso exista dívida mobiliária, o total deste percentual, afim de reduzi-la.
  - O cálculo tomará por base a média do comprometimento nos 5 anos seguintes, incluído o da própria apuração, e a previsão de receitas dos mesmos exercícios.
  - Os compromissos relacionados aos contratos de renegociação das dívidas dos estados e municípios, que já comprometeriam até 13% da RLR, não entrariam na apuração deste limite.
  - Nenhuma limitação para a União.
- Com relação às Operações de Crédito:
  - Até 16% da RCL para todos os entes subnacionais.
  - As antecipações de receitas poderiam corresponder a até 7% da RCL.
  - Não poderão ser contratadas nos últimos dois quadrimestres do mandato do chefe do poder Executivo.

---

<sup>52</sup> O conteúdo da lista pode ser consultado nas Resoluções 40 e 43 do Senado, de 2011.

<sup>53</sup> Serviço da dívida refere-se ao disposto no inciso II do art. 7º da RS 43: “o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar”.



- Nenhuma limitação para a União.
- Com relação à concessão de garantias:
  - Até 22% da RCL para todos os entes subnacionais.

Tabela 1: Limites Diversos como Percentual da RCL

Ente/ Assunto	RS40	RS43			
	Dívida Cons. Líquida	Serviço da Dívida	Operação de Crédito		Concessão de Garantia
			Total	Antecip. Receita	
União	--	--	--	--	--
Estados	200	11,5	16	7	22
Municípios	120	11,5	16	7	22

Fonte: Art. 7 a 10 da Resolução do Senado nº 43. Elaboração própria.

As punições para o não cumprimento dos limites são estipuladas na Resolução nº 43 e na própria LRF. De maneira geral, o ente fica impedido de obter novas operações de crédito, garantias, transferências voluntárias, bem como é obrigado a seguir um plano de redução de custos, que começa pelo contingenciamento de despesas e, caso isto não baste, deve haver demissões.

Um artigo particularmente interessante define que os contratos de operação de crédito junto a organizações estrangeiras não podem conter qualquer cláusula:

- I - de natureza política;
- II - atentatória à soberania nacional e à ordem pública;
- III - contrária à Constituição e às leis brasileiras; e
- IV - que implique compensação automática de débitos e créditos. (ART. 20 DA RESOLUÇÃO Nº 43, 2001)

Qualquer acordo que possa ser descrito por quaisquer dos três últimos incisos é claramente inconstitucional – feririam a soberania nacional, a ordem pública, a hierarquia das leis ou a autonomia dos entes, que são determinados, respectivamente, pelo inciso I do art. 1º, pelo caput do art. 144, pela seção VIII do Capítulo I do Título IV, e pelos artigos 21, 23 e 30 da CF88 – e isto seria verdadeiro independentemente da sua determinação nesta resolução. Já o primeiro inciso é mais relevante e complexo. O que seria uma cláusula de natureza política?

Como as Resoluções criadas regulam apenas transações de estados e municípios, esta vedação não se aplica à União. A vedação imposta aos entes subnacionais enfatiza que as decisões políticas devem ser tomadas tendo como base o interesse nacional, e que as decisões dos entes devem subordinar-se ao governo federal. Ao mesmo tempo, imposições que se caracterizariam pelas descrições nos incisos transcritos podem ocorrer pela União sobre os

demais entes. De fato, a compensação automática de créditos e débitos foi uma “cláusula” da renegociação da dívida dos estados, imposta pela Lei nº 9496/97 (art. 4º). Além disso, as metas de privatização e tetos de investimento não seriam cláusulas de natureza política?<sup>54</sup>

O Art. 20 da RS43 poderia ser uma versão do inciso I do Art. 49 da CF88 (que define que compete privativamente ao Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”) para estados e municípios, ampliando o escopo deste inciso para incluir as operações de crédito específicas destes. Porém, as operações de crédito da própria União não são consideradas tratados internacionais mesmo quando existem cláusulas claramente políticas e contrárias à Constituição e às leis brasileiras. Um exemplo claro é a exigência de conclusão da Reforma da Previdência para a continuidade do PAF, em 1999, e, discutivelmente, as metas de superávit primário criadas, conforme o exposto no Capítulo 2.

### **Despesas com Pessoal: definições e limites**

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, BRASIL, 2000)

Sobre o limite de despesa com pessoal, este é solicitado pela CF88 no artigo 169, como já foi mencionado. O mesmo já foi objeto de regulamentações anteriores, sempre proporcionalmente às receitas dos entes. As Leis Camata (LCP 82/1995 e LCP 96/1999) cumpriram este papel antes da LRF, em sucessivas evoluções desta regulamentação. Cada nova lei restringiu mais as despesas com pessoal, através da maior abrangência da aplicação do princípio, da redução dos limites percentuais de despesa com relação à receita, e, por fim, da criação de limites para despesa com pessoal específicas por poder e órgão (vide LRF, Seção II).

---

<sup>54</sup> Na realidade, esta restrição não é aplicada, como evidenciado pelo empréstimo de USD 1,045 bilhão contratado pelo Município do Rio de Janeiro com o BIRD em 2010. As cláusulas do contrato incluíam a construção de determinado número de escolas, a redução do número de dias necessário para se abrir um negócio, e a redução do ritmo de crescimento das despesas com pessoal do governo. Se na política se definem objetivos e prioridades, estas cláusulas são políticas. As informações sobre este contrato podem ser encontradas no site do Banco Mundial e da Prefeitura do Rio de Janeiro, buscando por “DPL” (*Development Policy Loan*).

No corpo da LRF são definidas vedações diversas para criação de novas despesas, e limites específicos para despesas com pessoal (DP), excluindo do cômputo destes as despesas com pessoal inativo. As despesas com pessoal terceirizado são contabilizadas como “Outras Despesas com Pessoal”, e também não são consideradas para apuração do percentual de DP. Os limites percentuais, definidos com relação à Receita Corrente Líquida (RCL) são:

Tabela 2: Limites de Despesas com Pessoal como Percentual da RCL (%)

Órgão	União	Estados	Municípios
Global	50	60	60
Legislativo	2,5	3	6
Judiciário	6	6	não há
Executivo	40,9	49	54
Min. Público	0,6	2	não há

Fonte: Art. 19 e 20 da LC 101/2000. Elaboração própria.

Os Tribunais de Contas integram o poder Legislativo, e no caso dos Estados que possuem um Tribunal de Contas para o Estado e outro para o conjunto dos Municípios do Estado, acrescenta-se 0,4% ao limite do Legislativo e retira-se o mesmo montante do poder Executivo. No caso dos Municípios, apenas Rio de Janeiro (RJ) e São Paulo (SP) possuem, cada um, o seu Tribunal de Contas do Município, e eles não alteram o limite de despesas municipais.

A lei define ainda que as despesas com pessoal dentro dos órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário serão repartidos de forma proporcional à média das despesas com relação à RCL verificadas nos três anos imediatamente anteriores, e que aquelas unidades administrativas que estivessem fora do limite no momento da promulgação da lei teriam 2 exercícios para adequarem-se, reduzindo estas despesas em ao menos 50% no primeiro exercício.

Com relação ao controle das despesas com pessoal, existem punições para a transgressão do limite e medidas de contenção do crescimento dessa despesa, caso o ente federativo já gaste 95% do volume permitido.

As medidas de contenção referem-se à vedação da criação de novos cargos ou benefícios, contratação de horas extras, aumentos de vencimentos (salários). As medidas de recondução da despesa ao limite são a redução de pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, exoneração (demissão) de servidores não estáveis, e, caso isto não seja o suficiente, exoneração de servidores estáveis. Se o tempo de retorno ao

nível legal exceder dois quadrimestres, o ente ficará impedido de receber transferências voluntárias, contratar operações de crédito, ou obter garantias. Caso o excesso ocorra no último ano do mandato do chefe do poder Executivo, estes impedimentos passam a valer imediatamente. Adicionalmente, existem punições para indivíduos, que serão tratadas adiante.

Ou seja, seria possível manter-se acima do limite das despesas com pessoal, mas ao custo de não poder mais alavancar projetos de nenhuma maneira.

### **Resultados Fiscais**

A LRF criou novas exigências para a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que passou a dispor também sobre “equilíbrio entre receitas e despesas”, ganhou um Anexo de Metas Fiscais e um Anexo de Riscos Fiscais. Desta forma, além das atribuições criadas pela CF88 – de definir metas e prioridades do poder público e listar a legislação pertinente – ela passaria também a realizar uma avaliação abrangente da posição financeira do governo e suas possibilidades de gasto e endividamento no ano em questão, inclusive recapitulando aquilo que foi realizado anteriormente e buscando adequar os objetivos à realidade.

O Anexo de Metas Fiscais estabelece “metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes”, avalia o cumprimento das metas relativas ao ano anterior, bem como as metas e resultados dos três anos anteriores, e demonstra “consistência delas [das metas] com as premissas e os objetivos da política econômica nacional” (§ 1º do art. 4º da LRF).

Isto traria muito mais transparência à elaboração do orçamento, ao mesmo tempo que o direcionaria a um fim específico. Não há contradição aqui: de fato, a clareza de objetivos é um componente importante da transparência. A questão que se coloca diz respeito à conveniência de se instituir tal prioridade de forma permanente. Pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a única despesa protegida é a financeira, equiparada então àquelas que constituem obrigações constitucionais e legais, sendo obrigatório o contingenciamento de despesas em caso de risco de não cumprimento das metas fiscais (§ 2º do Art. 9º da LCP 101/2000). Esta verificação se dá bimestralmente.

Outra novidade trazida pela LRF é o cálculo do equilíbrio atuarial do regime de previdência, que também deve ser demonstrado na LDO. Esta inovação é congruente com os

objetivos de mudança do regime fiscal do PEF, evidenciados no material distribuído aos Senadores na reunião de apresentação do Programa, que afirmava que

o novo desenho da Previdência deverá obedecer a uma regra básica: a do equilíbrio atuarial geral e individual, ou seja, a previsão da equivalência entre o valor presente esperado das contribuições e dos benefícios. (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1998).

O modelo de capitalização, porém, não é o modelo previsto constitucionalmente, e sim o de repartição, descrito na Seção III do Capítulo II do Título VIII. A transferência de responsabilidade de acumular capital suficiente para sustentar uma pessoa durante a sua velhice, do Estado para o indivíduo, configura uma transição do cidadão por direito a um “cidadão-cliente”, uma vez que o benefício se torna um produto financeiro em vez de um direito. Esta transição se dá através das alterações das regras de aptidão para receber e das formas de cálculo dos benefícios.

Já a noção de “equilíbrio entre receitas e despesas” vem da ideia de um orçamento “*close to balance*”, cuja tradução literal é “próximo ao equilíbrio”, promovida nas comunidades epistêmicas sobre o orçamento, e pelas Instituições de Bretton Woods.

Diferente do equilíbrio orçamentário, este já previsto na Lei 4.320 de 1964, a Lei de Responsabilidade Fiscal traz uma nova noção de equilíbrio para as contas públicas: o equilíbrio das chamadas “contas primárias”, traduzida no Resultado Primário equilibrado. Significa, em outras palavras, que o equilíbrio a ser buscado é o equilíbrio auto-sustentável, ou seja, aquele que prescinde de operações de crédito e, portanto, sem aumento da dívida pública. (STN, 2001, pág. 11)

O Manual De Transparência Fiscal do FMI, por exemplo, que será abordado na próxima Seção, explica a desejabilidade das contas *close to balance*. Porém, o conceito de equilíbrio aqui é financeiro (apesar de tratar-se de um equilíbrio dos gastos primários), e não de destinação de recursos a diferentes setores e necessidades. Afinal, trata-se de garantir o cumprimento de compromissos financeiros de maneira prioritária. Uma vez que os governos brasileiros tendem a perder mais em operações financeiras do que ganhar <sup>55</sup>, o equilíbrio referido de fato significa uma destinação líquida de recursos arrecadados da economia real para o pagamento de dívidas.

---

<sup>55</sup> Vide o caso dos fundos de previdência próprios dos servidores de diversos entes, como o Município do Rio de Janeiro, o Estado do Rio de Janeiro, ou o Estado de Sergipe. No caso do município do Rio de Janeiro, estudo do Fórum Popular do Orçamento mostrou que os rendimentos médios desde a criação do FUNPREVI foi de 2% a.a. (FPO, 2016).

Claro, o equilíbrio orçamentário é desejável, principalmente para países com receitas muito baixas ou altamente endividados, pois estes são mais propensos a encontrarem-se em situação de endividamento insustentável, rumo à insolvência. Com receitas robustas, e/ou empresas lucrativas, este não seria o caso. No Brasil poderia ser realizada uma política econômica anticíclica, que consiste justamente num gasto maior em momentos de desaceleração econômica, e gastos menores em períodos de aquecimento, exatamente o contrário da política *close to balance*, característica de Estados que se abstém de intervir economicamente. Através da obrigação do equilíbrio, a LRF promove a pró-ciclicidade da política fiscal, restando à política monetária o papel de combate aos ciclos, caso isto seja considerado desejável.

A LRF, além de aumentar a segurança do prestador de recursos ou do fornecedor de bens e serviços que pretende fazer negócios com o setor público brasileiro, também faz parte de um projeto de redução das responsabilidades do Estado brasileiro, como exposto no Capítulo 2. As disposições específicas da lei mostram ainda uma primazia dos contratos com pessoas jurídicas sobre aqueles com pessoas físicas: os pagamentos às empresas são garantidos, enquanto os vínculos empregatícios são limitados. Isto evidencia uma transição do Estado para uma maior flexibilidade de quadros, e revela uma orientação pró-mercado.

### **Monitoramento, Transparência e Mecanismos de controle**

O monitoramento das finanças públicas pelo poder Executivo é possível devido à obrigação de utilização de Sistema Integrado de Administração Financeiro (SIAFI), usado desde 1987, e é possível ao poder Legislativo graças à emissão de diversos relatórios, quadros e balanços exigidos pela Lei 4.320/1964, pela CF88, e pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Em outros materiais, como os Pareceres Prévios dos Tribunais de Contas, a qualidade dos dados é avaliada, bem como a qualidade da condução das contas, com comentários sobre a condução da política fiscal e sobre os esforços ou não dos gestores em realizar correções e melhorias, aumentando a capacidade de monitoramento das contas públicas pela sociedade. Muito do que é produzido em termo de acompanhamento do orçamento pertence ao domínio público, sendo divulgado na internet livremente.

Para apoiar o cumprimento e monitoramento dos limites instituídos por ela, a LRF criou o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), definiu com precisão e clareza o que deveria ser apresentado no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO – já previsto no art.

165 da CF88), e sofisticou as exigências para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), instituindo diversas novidades que reorientariam a condução da política fiscal.

Enquanto o RREO consistiria em tabelas com informações específicas e detalhadas referentes à execução orçamentária dos últimos dois bimestres em valores absolutos, o RGF traria a apuração do cumprimento dos limites estipulados pela LRF, com elaboração e divulgação quadrimestral.

Para a manutenção das finanças públicas dentro dos limites estipulados, existem mecanismos de controle como a vedação ao recebimento de transferências voluntárias e às operações de crédito, já que estas devem passar pelo aval da União, cujo interesse seria de fazer valer a LRF, ou então os processos, inclusive criminais, contra os responsáveis pela manipulação do erário público que vierem a ser denunciados por condução ilícita. A Lei nº 10.028 de 19 de outubro de 2000 incluiu crimes contra o orçamento público no Código Penal, e nas Leis de Crimes de Responsabilidade e do Enriquecimento Ilícito de Servidores<sup>56</sup>, antes mesmo de os limites mencionados nesta Seção serem criados pelo Senado, no ano seguinte.

Antes da renegociação da dívida dos estados e municípios iniciada em 1997, a informação sobre a dívida consolidada do setor público era instável, já que qualquer chefe do poder Executivo poderia lançar nova dívida a qualquer momento, acrescentando incertezas aos negócios financeiros do governo federal, que seria o responsável por aquela dívida em última instância. Renegociações generalizadas dos entes subnacionais já haviam ocorrido antes, gerando um incômodo à União e associando uma percepção maior de risco ao país nos mercados financeiros. Como veremos, as “Boas Práticas” promovidas pelas instituições de Bretton Woods englobam o cálculo e divulgação da soma de todos os passivos do setor público que pudessem tornar-se responsabilidade do governo federal. Portanto, o controle dos passivos subnacionais precisava tornar-se uma realidade.

### **Artigos vetados ou não regulamentados**

O único artigo da LRF sobre o PPA foi vetado por ser possivelmente impraticável, pois definia um prazo muito curto para a elaboração do plano de médio prazo de um governo que estaria recém-formado em anos pós-eleição. Nenhum artigo foi criado para substituí-lo, e o Anexo de Política Fiscal, que seria a única ferramenta de planejamento real criado pela

---

<sup>56</sup> Estas leis são, respectivamente, o Decreto-Lei nº 2.848/1940, a Lei nº 1.079/1950, o Decreto-Lei nº 201/1967, e a Lei nº 8.429/1992. Todas estas são mencionadas no art. 73 da LRF.

LRF, deixou de existir. Os demais vetos ou suspensões se referiam, em geral, a inconstitucionalidades.

O art. 67 da LRF previa ainda a criação de um “conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade”, que nunca foi criado. Mais emblematicamente, o limite para o volume de dívida consolidada e mobiliária da União, pedidos no art. 30, nunca foram criados.



#### **IV – A CRIAÇÃO DA LRF: INFLUÊNCIAS DO MANUAL TRANSPARÊNCIA FISCAL DO FMI, DOS PROGRAMAS DE AJUSTE FISCAL LANÇADOS EM 1997 E 1998, E A DEMANDA CONSTITUCIONAL**

Apresentado o disposto na LCP 101/2000 e suas peças acessórias, serão analisadas as principais influências para a criação da LRF: o programa de reestruturação das dívidas dos estados e municípios; o Programa de Estabilidade Fiscal; o Programa de Auxílio Financeiro com o FMI – já tratadas anteriormente nos Capítulos 2 e 3 –; e o Manual de Transparência Fiscal do FMI, que analisaremos de forma detalhada adiante.

Segundo o documento “Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal”, editada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN)<sup>57</sup>, as influências para a elaboração da LRF foram diversas, com destaque para as diretrizes do Fundo Monetário Internacional e as experiências da Nova Zelândia, dos EUA e da Europa.

No que diz respeito às diretrizes do FMI, veremos que todas as sugestões postuladas, exceto uma (sobre a submissão dos orçamentos e relatórios ao escrutínio de especialistas independentes), foram atendidas. Se os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sugeriram “*best practice*” (melhores práticas), o Brasil se preparou para ser um “*best fit*” (“melhor encaixe”).

Com relação às experiências citadas, o Brasil aproveitou da Comunidades dos Estados Europeus (CEE) a ideia de monitoramento e controle dos membros com metas e punições; dos EUA a ideia de anulação de gastos no caso de redução de receitas; e da Nova Zelândia os conceitos de prudência, especialmente no que tange aos riscos fiscais.

Assim como para os membros da CEE, no Brasil as regras criadas para entes subnacionais são rígidas, com sanções explícitas. Porém, tal qual na Nova Zelândia, a instância mais alta de governo não tem punições previstas para diferentes proporções de dívida/PIB, ou volumes de pagamento de serviço da dívida.

O mesmo texto da STN revela uma preocupação muito maior com o saneamento das contas estaduais do que das contas nacionais. Isto se deve ao contexto da época, no qual os Estados e Municípios novamente necessitavam auxílio financeiro da União para sanar as suas dívidas, muitas vezes oriundas de despesas correntes. Porém, como foi afirmado tantas vezes nos documentos oficiais sobre a LRF, a intenção era que esta configurasse uma mudança estrutural e permanente.

---

<sup>57</sup> O volume citado é assinado pelos economistas Edson Ronaldo Nascimento e Ilvo Debus.

Em linhas gerais, a LRF significou uma estrutura de contas permanentemente muito mais rígida para estados e municípios, e não para a União. Ademais, como a proposta para esta lei foi apresentada no bojo do Plano de Estabilidade Fiscal, cuja motivação foi o temor de uma fuga de capitais e consequente desequilíbrio externo principalmente via desvalorização cambial, é possível que a consideração sobre as contas da União envolvesse o seguinte ponto: a criação de controle mais rigoroso sobre o endividamento dos estados e municípios facilita a administração das contas do setor público para o Governo Central, além de obrigar de geração ou ao menos busca por superávits primários em todos os níveis de governo.

Diante disto, este capítulo tem como objetivo apresentar algumas das principais influências para a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, destacando os papéis desempenhados pelo Manual de Transparência do FMI (subseção 4.1), pelos programas de ajuste fiscal implementados no final da década de 1990 (subseção 4.2) e pelas demandas constitucionais (subseção 4.3).

#### **IV.1 – O Código de Boas Práticas em Transparência Fiscal do FMI**

O Código de Boas Práticas em Transparência Fiscal do FMI foi lançado em 16 de abril de 1998, através do *Communiqué of the Interim Committee* (Comunicado do Comitê Interino). Esta data refere-se à 50ª reunião deste comitê, na qual a conjuntura econômica global foi discutida.

O Código foi criado em resposta a uma preocupação, realçada por experiências de diversos países, que a ausência de informações confiáveis e completas sobre a atividade fiscal dificultava a avaliação sobre os objetivos e implicações da política fiscal. Isto criou problemas não apenas para mercados financeiros, organizações internacionais (como o FMI) e outros fora de dado país, mas também para a legislatura e o público do país, e comumente para o próprio governo. O Código pretende promover melhorias em transparência fiscal. (MANUAL DE TRANSPARÊNCIA FISCAL, FMI, 2001, pág. v)<sup>58</sup>

Diversas considerações foram feitas sobre o que cada grupo de países deveria fazer com relação à crise financeira da época.

Para os países do centro da crise, recomendava-se firmeza na implementação das políticas monetárias acordadas e de reformas estruturais no setor financeiro, a fim de recuperar as taxas de câmbio. A manutenção da abertura do mercado também era recomendada.

---

<sup>58</sup> Apesar de a versão impressa do Manual só existir a partir de 2001, versões anteriores foram disponibilizadas na internet, a primeira tendo sido disponibilizada em novembro de 1998. (*Idem*)

Para os países em desenvolvimento, algo similar:

o foco deve permanecer em políticas macroeconômicas sólidas, mercados abertos e reformas estruturais - em particular, criando setores financeiros orientados para o mercado, bem gerenciados e supervisionados. Embora as economias de mercados emergentes que não estão no centro da crise geralmente tenham resistido a crise até o momento, continua sendo prudente que continuem a fortalecer as políticas, particularmente contando os saldos externos, evitando o superaquecimento, fortalecendo o sistema financeiro e aumentando a provisão de dados (INTERIM COMMITTEE, 16/04/1998).

Os países em transição para o capitalismo deveriam, segundo o *Communiqué*, reforçar seus sistemas de arrecadação tributária e melhorar os serviços públicos de maneira geral, inclusive os sistemas de seguridade social.

Para EUA, Reino Unido, Europa e Japão, as recomendações eram de atenção à inflação. Na Europa, o *Stability and Growth Pact*<sup>59</sup> (Pacto pela Estabilidade e Crescimento) deveria ser seguido, e sua economia deveria crescer puxada pelo consumo interno - isto era considerado importante para o crescimento do resto do mundo. Os EUA e Reino Unido, com perspectivas de resultados positivos no setor público, deveriam utilizar os gastos públicos para compensar o baixo nível de poupança.

Ou seja, de maneira geral, os países desenvolvidos continuariam suas políticas fiscais e comerciais neoliberais em curso desde o início da década de 1980, e os demais, notadamente os em crise ou em desenvolvimento, deveriam passar por ajustes estruturais assentados no Consenso de Washington.

O fortalecimento dos sistemas financeiros domésticos e a organização das finanças públicas eram preocupações centrais. No bojo destas recomendações, o comitê solicitou que o Fundo trabalhasse com outras instituições interessadas para criar padrões de contabilidade, de relatórios, indicadores e etc., de modo a facilitar não apenas o monitoramento das posições financeiras dos governos credores como a situação do setor financeiro dos países como um todo<sup>60</sup>. Também foi solicitado que o Fundo buscasse a melhor maneira de disseminar estes padrões de forma que os países devedores os adotassem.

Para isso, além de diretrizes de gestão fiscal e até monetária, auxílio técnico presencial deveria ser disponibilizado. Dados sobre a dívida pública, especialmente a de curto prazo,

---

<sup>59</sup> Tratava-se de um compromisso com objetivos voltados para a estabilidade e o crescimento sustentados, como a manutenção da estabilidade monetária e cambial, a abertura de mercados produtivos e financeiros, o combate à corrupção, a produção de estatísticas sobre a economia dos países. (*Partnership for Sustainable Growth*”, INTERIM COMMITTEE DECLARATION, 26/09/1996)

<sup>60</sup> As diretrizes a serem seguidas para implementação da transparência na política monetária e financeira seriam divulgadas através do Código de Boas Práticas em Transparência das Políticas Monetária e Financeira (FMI), de 26 de setembro de 1999.

bem como dados sobre reservas, balanço patrimonial e resultado primário são essenciais para os objetivos gerais de transparência fiscal e monitoramento financeiro.

O documento em questão ainda afirma que:

o papel do Fundo de atender aos membros que experimentam uma grande necessidade de financiamento deve permanecer central, em particular devido ao **papel do Fundo, por meio de sua condicionalidade, de apoiar as reformas necessárias** (INTERIM COMMITTEE, 16/04/1998, tradução nossa, grifos próprios).

Os ajustes estruturais neoliberais são as reformas às quais o trecho se refere, como vimos no Capítulo 1.

Somado à insistência pela abertura financeira, este trecho revela não apenas a confiança do Fundo em seu poder de influenciar escolhas governamentais ao redor do mundo, como um interesse desta organização pela realização de reformas pró-mercado financeiro. Isto não deveria surpreender, já que o FMI é um prestador de capital via mercado financeiro. Todavia, *think tanks*, intelectuais e outros grupos ou pessoas influentes promovem a ideia de que existe uma coincidência entre os efeitos-fim da financeirização e os objetivos últimos da população em geral<sup>61</sup>. O FMI, coerente com esta ambiguidade, mistura, em suas condicionalidades, políticas sociais com regras fiscais que garantem a transferência de riqueza da economia real para o mercado financeiro, em países onde a maioria das pessoas não possui acesso aos ganhos deste mercado.

Afirma-se ainda que “não se pode esperar que o Fundo seja capaz de financiar qualquer déficit de balança de pagamentos. Seu papel é essencial para catalisar outras fontes de financiamento e, quando necessário, para coordenar o suporte de outras fontes” (*idem*). O Fundo, então, desejava criar as condições necessárias para o bom funcionamento do mercado financeiro para então dar um passo atrás uma vez estabelecida uma segurança para mobilidade de capitais e acesso ao crédito, aceitando a redução do papel e poder de influência que havia aumentado na década?

Como observado na seção 2.2, o Ministro da Fazenda Pedro Malan, que era membro do Comitê Interino do FMI, afirmou em seu discurso de 28/11/1998 que uma vez que as crises financeiras da segunda metade da década de 1990 foram percebidas como sistêmicas, cresceu a percepção da necessidade de criação da “figura de um prestador de última instância”, que atuasse de forma preventiva às crises que surgissem. Os esforços apontavam

---

<sup>61</sup> Para exmplos deste fenômeno no Brasil, veja “A (des)informação da mídia na economia”, na edição de março de 2017 do Jornal dos Economistas, pelo Fórum Popular do Orçamento.

para a continuidade do FMI neste papel<sup>62</sup>. A centralização das atividades e dos recursos do setor, portanto, seria a tendência esperada e a ser acentuada.

O Código de Boas Práticas para Transparência Fiscal se insere neste contexto como um elemento que melhoraria a governança global, ao conferir transparência sobre a situação econômica de um dos agentes de maior peso dentro de cada país: o governo. É interessante notar que o termo utilizado diversas vezes na nota é “governança”, e não governo; a transparência fiscal tencionava melhorar a qualidade da governança, que significa a administração de um setor por um grupo de representantes, exatamente a natureza do Fundo Monetário Internacional, e não a qualidade de governo, que é o que se afirma ser o objetivo da padronização, dentro do país, ao se adotá-la.

É claro, porém, que o risco do problema agente-principal, em si, não impede que as novidades sejam absolutamente benéficas para os países que as adotam. Examinemos então o Código de Boas Práticas para Transparência Fiscal do FMI e a Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira.

A promessa do Código é “facilitar o monitoramento das políticas econômicas pelas autoridades do país, pelos mercados financeiros, e pelas instituições internacionais”, tendo em mente que “em um ambiente globalizado, transparência fiscal é de importância significativa para a obtenção e manutenção da estabilidade macroeconômica e o crescimento de qualidade.” (*COMMUNIQUE DO COMITÊ INTERINO DO FMI*, 16/04/1998).

O Código é dividido em quatro seções, cada uma representando os seguintes objetivos principais relacionados ao setor público:

1. Clareza de Papéis e Responsabilidades: referia-se principalmente à importância dos arranjos institucionais:
  - a. Enfatizou-se a necessidade de delimitações de órgãos e seus relacionamentos entre si e de mecanismos de interação especificados, para evitar conflitos e aumentar a fluidez dos trabalhos. Os agentes objeto deste item são abrangentes: o governo, os órgãos que executam atividades extraorçamentárias (como fundo de previdência, Casa da Moeda ou Banco Central), e o setor privado.

---

<sup>62</sup> Todavia, seu papel declinou acentuadamente nos anos 2000, com a drástica redução dos seus ativos em carteira. (ROTHKOPF, 2008)

- b. Todos os compromissos financeiros e tributos deveriam ter respaldo legal, e a conduta esperada de um funcionário público deveria ser descrita de forma explícita na forma de lei.
- 2. Disponibilidade Pública de Informações: sugere-se a divulgação de um panorama da política fiscal, com apresentação de diferentes tempos e óticas, bem como a definição e o comprometimento com prazos para a apresentação destas informações:
  - a. Informações completas sobre o passado, o presente, e as projeções da atividade fiscal do governo devem ser providenciadas ao público.
  - b. Um balanço patrimonial com visões para frente e para trás; devem ser apresentados balanço patrimonial e os riscos fiscais identificáveis.
- 3. Elaboração, Execução e Prestação de Contas Aberta (Transparente):
  - a. Sempre que houver novidades relevantes à elaboração do orçamento, elas deverão ser explicitadas no próprio, sejam elas pressupostos econômicos utilizados para calcular previsões, legislação orçamentária, legislação paraorçamentária (como a tributária), ou mesmo novas políticas públicas.
  - b. Estimativas orçamentárias deverão ser classificadas e apresentadas de forma a facilitar análises sobre as políticas e a promover responsabilização. Isto significa que deve ser possível avaliar o o sucesso ou insucesso de uma política a partir de critérios pré-estabelecidos e mensuráveis, e que deve ser possível rastrear o motivo e o responsável por eventuais problemas. Objetivos devem ser declarados para as políticas públicas, baseados em indicadores sociais.
  - c. Os procedimentos para a execução e monitoramento das despesas aprovadas devem ser claramente especificados, inclusive com sistema contábil abrangente e integrado, procedimentos para aquisições e contratações claros e acessíveis, e auditoria interna.
  - d. Deve haver divulgação de relatórios fiscais completa, confiável, e que identifique desvios do orçamento. Contas finais devem ser apreciadas pela legislatura.
- 4. Garantias Independentes de Integridade das Informações Divulgadas:
  - a. A integridade das informações fiscais, inclusive as previsões macroeconômicas e as contas finais deverão ser sujeitas ao escrutínio público e independente.

- b. A integridade das estatísticas fiscais deve ser reforçada através da garantia de independência institucional do órgão nacional de estatística.

Boa parte das práticas contidas no Código já existiam no Brasil. No quadro comparativo no final da seção isto ficará claro. A Lei de Diretrizes Orçamentária, ou LDO, foi a peça pré-existente mais transformada pela LRF, e a mudança atendeu a muitos itens do Código. Em especial, os seus anexos cumpriram este papel, como veremos mais a frente.

O Brasil possuía vantagem com relação a muitos destes itens. Décadas antes do lançamento do Código o governo brasileiro já realizava prestação de contas interna abrangendo todos os órgãos públicos de todos os níveis de governo, inclusive empresas, por exemplo. Além disto, a Lei nº 8112/1990 e a Lei nº 8666/1993, respectivamente as leis do servidor público e a de licitações, já contemplavam a clareza exigida para contratações, estabelecendo responsabilidades e relacionamentos de produção claros entre o governo, empresas e funcionários.

Como podemos ver, o item 3 assemelha-se às etapas de administração orçamentária listadas por Ribeiro (2013), já mencionadas no início do capítulo 3: planejamento, controle gerencial, controle operacional e avaliação. Este ciclo orçamentário é característico do *New Public Management* (NPM, também já comentado na seção 3.2), dos modelos gerenciais voltados para resultados. Ele é compatível com o orçamento-programa, o qual o Brasil estava preparado para executar desde 1967, por via do DL 200.

### ***O atendimento aos principais aspectos sugeridos pelo Código no Orçamento Brasileiro***

#### **Abrangência das Estatísticas Fiscais**

Já em 1964 a Lei Federal no 4.320, hoje com status de Lei Complementar (considera-se inclusive que é ela que atende ao disposto no art. 164 § 9º da CF88), instituiu a obrigatoriedade de prestação e tomada de contas de todo o setor público, considerado de forma ampla, incluindo todos os entes federativos, suas administrações diretas e indiretas – ou seja, seus poderes executivo, legislativo, judiciário, suas autarquias, fundações, fundos e empresas. Um grau de abrangência menor do que este era promovido com dificuldade pelo FMI nos anos 1990. À época, muitos governos apresentavam dados do setor público referentes apenas à administração direta federal, ou seja, sem incluir entes subnacionais, autarquias, fundos, etc.

Outra área de abrangência a ser ampliada segundo o Código de Boas Práticas era a patrimonial. Muitos governos ainda guardavam registros apenas do seu fluxo de caixa, sem possuírem um inventário completo de seus bens e sem reconhecer todos os seus passivos de forma detalhada. No Brasil, o Balanço Patrimonial é obrigatório para todos os órgãos públicos desde 1964, inclusive com discriminação dos restos a pagar no fechamento das contas de cada ano.

A partir de 2000, com a LRF, ocorrem algumas mudanças no tratamento dos Restos a Pagar, mas não foram necessárias grandes inovações para que a contabilidade pública brasileira se adequasse ao “padrão FMI” neste quesito.

### **Accountability (Capacidade de Responsabilização)**

De 1967 a 1992, por meio do Decreto-Lei nº 199, havia estrutura de identificação e responsabilização de pessoas por atos impróprios à administração das contas públicas. Tal Decreto, que dispunha sobre a Lei Orgânica dos Tribunais de Contas, dava ao tribunal o poder de pedir a prisão de alguém em caso de não atendimento ao processo investigativo das contas, afim de segurar o indivíduo até que a questão fosse devidamente apurada. Se realmente houvesse desvio criminoso, a Procuradoria-Geral da República instauraria o devido processo criminal.

O tribunal poderia ainda ordenar o sequestro (e a liberação) dos bens do responsável, determinar desconto nos seus vencimentos até o valor ser reposto, ou determinar a sua cobrança judicial, por outras vias, apesar de que esta multa não poderia exceder 10 salários mínimos, independentemente das sanções disciplinares impostas.

Com a Lei nº 8.443/ 1992, as sanções aplicáveis pelos Tribunais de Contas limitariam-se a multas, podendo ser solicitado o bloqueio dos bens em caso de não pagamento.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, por sua vez, deixa a cargo de legislação acessória a criação de penalidades e sanções para conduções incorretas das finanças ou orçamento. A Lei nº 10.028, de outubro de 2000, alterou diversas outras leis, inclusive o Código Penal, incorporando a elas as penas relacionadas ao não cumprimento das regras orçamentárias.

A partir dela, a contratação de operação de crédito sem prévia autorização legislativa, por exemplo, poderia ser punida com um a dois anos de reclusão. A inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar ou o não cancelamento dos empenhos ao fim do ano, a assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura, a ordenação de despesa não autorizada, entre outros, são todos puníveis com reclusão desde 2000. Também foram



tipificados como crime de responsabilidade, na forma do inciso VI do art. 4º da Lei nº 1.079/1950, o não cumprimento dos limites criados pelo Senado Federal via Resoluções, exigidos pela LRF. Em especial, o não cumprimento dos protocolos de retorno aos limites, como descritos na seção 3.3, são puníveis, através de perda do cargo, inelegibilidade, entre outros<sup>63</sup>.

Desta forma, a legislação criada a partir do Programa de Estabilidade Fiscal, em contexto de reestruturação do Estado e de “modernização” dos controles orçamentários, resgatou alguns elementos de punição da ditadura brasileira, porém privilegiando o controle de gastos sobre o planejamento. O PPA, a LDO e a LOA, que já existiam antes da LCP 101/2000, ganharam aprimoramentos através da criação de mais relatórios a serem elaborados, com vistas a aumentar a transparência da posição financeira de cada ente federativo, de modo a facilitar a comparação entre um governo e outro, e facilitar a avaliação de risco dos possíveis empréstimos a serem concedidos a eles por organismos financeiros internacionais.

Na esteira da modernização que acirrou a concorrência entre os Estados Nacionais por crédito internacional, ocorre a consolidação do superávit primário, um dado financeiro, como meta permanente do governo, e a responsabilidade na gestão pública fica mais atrelada à gerência financeira do que à obtenção de avanços físicos ou sociais.

### **Integridade dos Dados, Transparência de Papéis, Objetivos, Elaboração e Execução**

Para apuração sobre a integridade dos dados, o governo brasileiro conta com auditoria interna e externa desde antes de 2000. Na década de 1990, diversas mudanças metodológicas aproximaram as estatísticas brasileiras aos formatos internacionais, e esta tendência continuou nos anos 2000.

A transparência de papéis e objetivos já era obrigatória no Brasil desde 1964, quando a Lei de Normas Gerais das Finanças Públicas definiu que as diferentes administrações de cada ente deveriam ser listadas e seus objetivos declarados anualmente nas Leis do Orçamento.

Inovações da LRF e da Resolução nº 43 aumentaram a transparência com relação às posições financeiras de cada prestador de contas. Alterações à LRF em 2009 e 2016

---

<sup>63</sup> A Lei nº 1.079 mencionada no texto refere-se à União e aos Estados. Para os municípios, é o Decreto-Lei nº 201/1967 que cumpre este papel.

ampliaram a transparência ao exigir a criação de Portais de Transparência ou semelhantes online, com conteúdo de acompanhamento de contas acessível.

### **Utilização de Indicadores Sociais como Objetivos e Mensuração de Sucesso para Políticas Públicas**

Esta prática não é exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, tampouco pela Constituição Federal ou pela Lei 4.320/1964. O que existe no orçamento brasileiro são metas ou previsões físicas, como o número de unidades habitacionais a serem construídas, pontos de iluminação a serem instalados ou mantidos, etc. A avaliação de políticas públicas através de indicadores sociais, como analfabetismo, pobreza ou escolaridade não faz parte do acompanhamento ou da programação orçamentária.

### **Quadro 2 – Comparativo entre os dispositivos legais sobre orçamento público no Brasil de 1964 até 2001 e o código de boas práticas em transparência fiscal do FMI**

Código e Manual de Boas Práticas em Transparência Fiscal do FMI - 04/1998 e 11/1998					
Demanda ou sugestão		LCP 4320/1964	CF88	Outros	LCP 101/2000 e leg. acessória
Delimitação Clara	Delimitação de papéis dos poderes	art. 22 § único	Título IV Capítulos I, II e III		
	Delimitação do papel do Estado		Título VII		
	Coordenação orçamentária	Geral			
	Coordenação extraorçamentária		art. 164 (BC e TN), art. 195 (OSS)		art. 9º § 5º, art. 39, art. 68 e 69
	Objetivos da políticas fiscal e macro	art. 22 I			art. 4 § 4
Abrangência	Abrangência institucional	art. 3, 4, 5 e 6 e Capítulo VI			art. 1 § 2 e 3, art. 52 e 53
	Abrangência temporal	art. 22			art. 4 § 1, § 2, II & III, RS 43 art. 7 § 4
	Abrangência contábil	art. 22 I, art. 36, art. 105			art. 4 § 2º V, § 3º, art. 4º par 3º
Elaboração e Execução Claras	Frequência adequada de divulgação	art. 2, art. 111 § 2, art. 112			art. 7 §2, art. 9 § 4o e 5º, art. 12 § 3, art. 47 § único, art. 52, art. 54, art. 55 § 2, art. 57, art. 63
	Legalidade	art. 51			
	Especificidade	art. 2º, art. 6º, art. 22 inc. IV			
	Divulgação de informações e regras fiscais		art. 37, art. 165 § 1 e 2		art. 31 § 4º
	Compatibilidade macroeconômica	art. 30	art. 165 § 7 e 8		art. 5
	Memória		art. 165 § 2		art. 4 § 2 II, art. 12
	Distinção de novas políticas		art. 165 § 2º		art. 45
	Comparabilidade Internacional				PEDD é adotado em 2001
	Relatório de posição financeira padronizado	art. 85, 85 e 88, e Título IV Cap IV			art. 52, 53, art. 54 e 55
	Declaração da base contábil	art. 35			
	Contabilidade Integrada e Sistemática	Título IX Capítulos I, II, III		SIAFI é de 1986	
	Regras padrão para aquisições e contratações			Lei 8666/1990 e Lei 8112/1991	
	"Regra dourada"		art. 167 inc. III		
	Previsão orçamentária de médio prazo	art. 23	art. 165 inc. I § 1	art. 15	
	Reserva de contingência				art. 5 inc. III
	Anexo de riscos fiscais				art. 4 § 3
	Accountability			DL 199/67, DL 200/67 art. 80, art. 84, art. 90, e Lei 8443/92	art. 73 (Lei 10.028/2000)
	Padrão de comportamento do Servidor Público			Lei 8112/1991 e Lei 8429/1992	
Controle e garantia de qualidade do dado	Controle Externo e Interno	Título VIII, art. 84, art. 94		art. 75, art. 88	art. 56, 57, 59
	Corpo oficial de auditoria nomeado pelo Legislativo		art. 49 inc. XIII, art. 71*		
	Acompanhamento da execução orçamentária	art. 31, art. 102			art. 52 e 53
	Apreciação dos relatórios pela legislatura	art. 81 e 82	art. 49 inc. IX		art. 59
	Informes do andamento de projetos à legislatura	art. 23			
	Escrutínio independente				
	Autonomia do corpo técnico de estatística			DL 161/ 1967 art. 1º par 1º (IBGE)	

Fonte: Código de Boas Práticas em Transparência Fiscal e Manual de Boas Práticas em Transparência Fiscal, ambos do FMI, além da legislação citada. Elaboração própria.

#### **IV.2 – Influências dos programas econômicos lançados em 1997 e 1998 para alterações permanentes no orçamento brasileiro**

Conforme exposto, a Lei nº 9496/1997 significou uma oportunidade de renegociação de dívidas para os estados brasileiros, que se estendeu também a cerca de 180 municípios, instituindo controles rigorosos para os contratantes, que perderiam os benefícios da renegociação caso descumprissem o acordado.

Com o PAF com o FMI de 1998, ocorre algo semelhante: o contratante ingressa no programa voluntariamente, e perde os benefícios em caso de não *compliance* – cada parcela prevista no programa seria desembolsada apenas se as revisões técnicas do FMI (seis ao todo de 1999 a 2001) as aprovassem, baseadas no andamento do plano acordado e na avaliação da capacidade de pagamento do governo.

Se o financiamento é necessário, e se existem poucos ofertantes capazes de solucionar a questão, então o fornecedor de recursos é dotado de maior influência sobre o contratante do que em situações de não necessidade e/ou de amplas possibilidades de parceria. Como o primeiro cenário, e não o segundo, era o caso tanto para a recomposição de reservas da União em 1998 quanto para a renegociação da dívida dos estados e municípios na década de 1990, é possível argumentar que os detentores da solução teriam influência coercitiva.

No caso da União, Pedro Malan afirma que o PEF foi elaborado por equipe brasileira e posteriormente apresentado à instituição financeira<sup>64</sup>. Independentemente da veracidade ou não desta afirmação, o PEF tornou-se um compromisso com o FMI ao constituir a porção fiscal do PAF externo, que possuía, além desta, uma porção relacionada às transações e moedas estrangeiras e outra porção relacionada às operações monetárias. A parcela fiscal das medidas era a que precisava passar pelo poder Legislativo, e ganhou ampla visibilidade. As demais são matérias de competência do poder Executivo, especificamente o Banco Central, dentro do qual as decisões tomadas são consideradas técnicas, e não políticas. Com efeito, a Carta de Intenção de 13/11/1998 enviada ao FMI possui duas assinaturas: a do Ministro da Fazenda, Pedro Malan, e do Presidente do Banco Central, Armínio Fraga. Todavia, toda técnica serve a algum objetivo, e tanto os objetivos como os métodos de buscá-los afetam o conjunto da nação.

---

<sup>64</sup> Isto foi afirmado em entrevista coletiva do Ministro da Fazenda à imprensa em 03/08/2001, disponível no site do Senado Federal. Porém, uma escuta telefônica clandestina de uma comunicação entre o ministro e André Lara Resende, em 26/05/1999, indica o contrário, como mostrado pela Folha em reportagem do dia seguinte.

Já no caso dos estados e municípios, a transmissão é mais simples: a União decide as regras fiscais hierarquicamente superiores que o conjunto deverá seguir. No caso das renegociações, a aderência era facultada e, ao mesmo tempo, necessária para alguns. Vinte e cinco de vinte e sete estados brasileiros optaram por renegociar suas dívidas no âmbito da Lei nº 9496/1997 até 2001, e cento e oitenta municípios (entre mais de cinco mil no território nacional) também o fizeram, comprometendo-se a seguir os contratos até a liquidação das mesmas, em até trinta anos prorrogáveis por mais dez anos. A Lei de Responsabilidade Fiscal, por outro lado, definiu um novo regime fiscal obrigatório para todos os entes subnacionais de forma permanente.

Os dois programas, ou os dois PAFs – Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados e Municípios<sup>65</sup> e Programa de Auxílio Financeiro – possuem similaridades: a proteção do pagamento da dívida, com volume em nível administrável e pagamento priorizado com relação a outras despesas, e a redução das atribuições do Estado através de compromissos de privatização, independentemente da lucratividade das empresas a serem alienadas. Um PAF foi externo e o outro foi interno: um exigia resultados temporários e monitoramento de organização estrangeira sobre as finanças públicas brasileiras e o outro, o controle rigoroso das contas dos entes subnacionais, realizado em última instância pelo Governo Federal.

Primeiro listaremos o que foi aproveitado destes programas dentro da LRF. Depois, analisaremos o que não foi aproveitado (Quadros 2 e 3).

### **Quadro 3 – Comparativo entre as determinações do programa de renegociação da dívida dos estados e municípios iniciado com a Lei nº 9496/1997 e outras leis**

---

<sup>65</sup> Nos portais de transparência de entes subnacionais, as informações referentes aos seus contratos de renegociação são identificados como PAF – Programa de Ajuste Fiscal.

	Grupo	Compromisso	Legislação anterior à LRF	LRF - efeito foi tornar permanente e obrigatório para todos
PAF INTERNO (via PEF)	Definição	Teto de despesas com pessoal / receita	LCP 82/95 e LCP 96/99	art. 19 e art. 20
		Teto do montante da dívida / receita	Lei 9496/1997	RS 40 art. 3
		Meta de receitas		art. 4º § 1º
		Meta de superávit primário		art. 4º § 1º
		Privatização e reconhecimento de dívidas	Não existia	--
		Teto de investimento / RLR		
		Equilíbrio atuarial individual da previdência		art. 4 § 2 inc. IV, art. 53 §1 inc. II, art. 69
	Enforcement	Teto de despesas com pessoal / receita	EC 19 art. 21	Capítulo IV Seção II Subseção II
		Teto do montante da dívida / receita	Lei 9496/1997	art. 31, RS 43 art. 5, art. 8
		Meta de receitas		art. 9º, art. 51 § 2
		Meta de superávit primário		art. 4º § 1º, art. 9 § 2, art. 17 § 2 e § 5
		Privatização e reconhecimento de dívidas		--
		Teto de investimento / RLR		

Fonte: Legislação citada. Elaboração própria.

#### Quadro 4 – Comparativo entre os PAFs e a LRF

Duração: 3 a 5 anos		Duração: 30 a 40 anos		Permanente	Incidência e Duração Finais		
PAF Externo		PAF Interno		LRF			
Grupo	Compromisso		Compromisso		Adoção		
Fiscal		Teto do montante da dívida / receita		✗	Estados e Municípios, Longo Prazo		
		Meta de receitas					
		Teto de investimento / RLR					
		Teto de despesas com pessoal / receita					
		Meta de superávit primário		Meta de superávit primário		✓	Todos os entes, Permanente
	Reconhecimento de dívidas		Privatização e reconhecimento de dívidas				
	Meta de receitas de privatização						
	Teto de NFSP (Déficit Nominal)		Não considerado		✗	Estados e Municípios, Longo Prazo	
Teto de Dívida Externa Privada com Garantia Pública							
Teto de Dívida Externa de Curto Prazo							
Teto de saldo da dívida externa do SP consolidado		União, Médio Prazo					
Piso para RIL							
Monetário				Piso Base Monetária / RIL			

Fonte: Discursos de Fernando Henrique Cardoso e Pedro Malan em 1998, Termo Técnico de Entendimento Brasil – FMI de 1998, LC nº 101/2000 e legislação satélite. Elaboração própria.

O início do PAF interno foi anterior ao do PAF externo. As colunas foram ordenadas de forma a facilitar uma comparação da coincidência de controles e ideias do PAF externo e do PAF interno. Como podemos ver, o único compromisso tornado permanente para todos os entes federados, inclusive a União, foi a meta de superávit primário, a ser buscado em todos os exercícios fiscais. O outro compromisso permanente e absoluto criado foi a limitação às despesas com pessoal, que já era aplicada a todos, e ganhou especificidade por poder e órgão com a LRF, como mostrado na seção 3.3.

Os compromissos criados para estados e municípios, com exceção daqueles sobre privatização ou investimentos, foram tornados permanentes e obrigatórios por meio das

Resoluções nº 40 e 43 de 2001 do Senado Federal. Os incisos VI, VII, VIII e IX do art. 52 da CF88 atribuem ao Senado competência para definir limites globais para a dívida consolidada, a concessão de garantias e as operações de crédito de todos os entes federados, inclusive as da União, bem como a dívida mobiliária dos entes subnacionais apenas. Porém, a dívida consolidada engloba a dívida mobiliária, então um limite à dívida consolidada da União significa uma limitação também à sua dívida mobiliária. Privilegiando as operações financeiras, este limite jamais foi criado.

Um “nível ótimo” de dívida pública federal é difícil de avaliar: a taxa de juros precisa poder oscilar para atender a diferentes necessidades macroeconômicas, e o nível de endividamento representa riscos diferentes de acordo com os prazos dos contratos, as formas de pagamento e os prêmios, ao mesmo tempo que o não endividamento também pode significar um alto custo de oportunidade. O Manual de Transparência Fiscal do FMI reconhece esta indeterminação, afirmando que a sustentabilidade da dívida pública deve ser avaliada caso a caso. Contudo, os juros reais praticados no Brasil são os mais altos do mundo (UBIERGO, 2012), e as despesas financeiras demandaram em média 11,15% da Receita Corrente Líquida da União entre 2001 e 2013 (ISIDIO, 2017), apontando para a possibilidade de redução destas despesas. No mesmo período, os investimentos corresponderam, em média, a apenas 3,01% da RCL (*idem*), ilustrando a transformação da atuação do Estado brasileiro, que transferiu grande parcela de sua participação na economia para o setor financeiro.

Ao mesmo tempo, o risco cambial sequer é considerado no Anexo de Riscos Fiscais da LDO, apesar de este anexo ter sido criado em atendimento ao item do Código de Boas Práticas em Transparência Fiscal de 1998 do FMI segundo o qual “Riscos importantes ao orçamento anual devem ser identificados e quantificados sempre que possível, incluindo variações em pressupostos econômicos e os custos incertos de despesas de compromissos específicos.”. A variação cambial já foi a vilã do aumento da dívida diversas vezes, como na virada do milênio para a União, ou em 2015 para o Município do Rio de Janeiro. Isto deveria ser uma preocupação, uma vez que a variação cambial pressiona a política monetária quando o câmbio é fixo e, quando o câmbio é flexível, a variação cambial multiplica desequilíbrios de transferências de recursos com o resto do mundo, inclusive no setor financeiro, no qual as taxas de juros que remuneram os títulos brasileiros são muito superiores às aquelas de títulos estrangeiros detidos pelo governo brasileiro.

#### IV.3 – A previsão constitucional para criação da lei e a emenda constitucional nº 40/2003

Conforme assinalado no Capítulo 3, a LRF é criada em atendimento ao disposto no art. 163 da CF88 e no art. 30 da EC19 (Reforma Administrativa), que define um prazo para a sua proposição. Como vimos, já havia uma lei de finanças públicas no Brasil, e a LCP 101/2000 inovou ao criar relatórios, por exemplo. Ela também atendeu ao disposto no art. 169, cuja redação também é dada pela EC19, revogando a LCP nº 96/99 (Lei Camata II).

Será que a LRF cumpriu as demandas constitucionais? Sua criação foi de fato em atendimento a elas ou se caracterizou predominantemente pela institucionalização de medidas que poderiam ser conjunturais e que não possuíam relação com os artigos que ela supostamente atende?

Na seção 3.3, especificamente na parte sobre as Resoluções do Senado, vimos que constam sim condições para a contratação de empréstimo externo, mas elas são redundantes com relação à Constituição; não há inovação. As condições exigidas aplicariam-se igualmente a operações de crédito realizadas junto a organizações nacionais privadas, e não geram qualquer restrição ao endividamento público federal (Quadro 4).

Com relação às operações de câmbio, a LRF obriga o diálogo e a transparência, no § 5º do art. 9º que define que o Banco Central deve prestar contas “em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional” sobre o assunto, demonstrando o custo fiscal destas atividades. Todavia, nada é definido com relação a limites e condições, que se submetem à própria política cambial e são matéria de discricionariedade do Banco Central e do Ministério da Fazenda (Quadro 4).

No caso das instituições oficiais de crédito da União, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o mesmo ocorre.

**Quadro 5 – Comparativo com as exigências da Constituição Federal de 1988**

Art.	Regulamentação exigida	Lei de Responsabilidade Fiscal	
		Resposta:	Local:
163	I - finanças públicas	Altera a LC 4320.	Geral
	II - dívida pública externa e interna	Não diferencia dívida interna de externa, e não abrange a União.	Capítulo 7
	III - garantias	Atende.	Capítulo 7
	IV - emissão e resgate de títulos	Atende.	art. 34, art. 39, art. 43 I, art. 61
	V - fiscalização das instituições financeiras	Não atendeu. Em 2003 a EC 40 altera o inciso para "fiscalização financeira da administração pública direta e indireta", exigência que a LRF atendia.	×
	VI - operações de câmbio	Obriga prestação de contas.	art. 9 § 5
	VII - instituições oficiais de crédito da União	Obriga prestação de contas.	art. 49 § único
169	Lim. Despesa com pessoal	Atende.	Cap. IV Seção II

Fonte: Art. 163 e 169 da CF88, LC nº 101/2000. Elaboração própria.



O inciso V do art. 163 pede a “fiscalização das instituições financeiras”. Como este artigo se insere no Capítulo II do Título VI da CF88, ele se refere ao tema do mesmo, “Das Finanças Públicas”. Então, a fiscalização referida seria sobre as instituições financeiras públicas, como bancos, o Banco Central, o BNDES, etc. O dispositivo que rege o sistema financeiro nacional é a Lei nº 4.595/1964. A exigência do art. 163 ensejaria então uma reforma ou complemento, tal como ocorreu com relação à LC 4320. Todavia, a LRF não o faz.

Em 2003, a Emenda Constitucional nº 40 dá nova redação ao inciso V: “fiscalização financeira da administração pública direta e indireta” – o que não guarda relação com a exigência anterior. A fiscalização de organizações refere-se à aplicação de regras sobre as atividades daquelas organizações, com o devido controle sobre o seu cumprimento. No caso de instituições financeiras, isto significa fiscalizar qual volume de recursos está sendo ofertado e sob quais condições. A fiscalização financeira da administração pública direta e indireta, por outro lado, significa a averiguação da legalidade dos atos praticados relacionados ao erário e da sua conformidade com as diretrizes definidas. Um consiste em uma análise sobre *o quê* está sendo feito e o outro, sobre *como* está sendo feito. O segundo refere-se às administrações públicas de maneira geral e a primeira, às instituições financeiras especificamente.

A nova redação dada ao inciso fez com que a LRF, promulgada 3 anos antes, o atendesse, e que a exigência constitucional de fiscalização das instituições públicas financeiras via lei complementar deixasse de existir. O quórum necessário para votação e aprovação de lei complementar é igual à maioria absoluta das duas Casas do Congresso (art. 69 da CF88), o que permitiria um debate mais amplo sobre a regulamentação do Banco Central ou do COPOM, por exemplo. Isto arrisca a discricionariedade do poder Executivo e seu resultado pode ser absolutamente contrário ao ideal de taxa de juros definida livremente pelo mercado financeiro (Consenso de Washington) ou ao ideal de Banco Central Independente. Apesar de nossos juros e câmbio serem altamente administrados, e não livremente flutuantes, uma instituição duradoura como a legislação complementar poderia enrijecer as ferramentas necessárias à prática destas políticas, ou mesmo a definição da política em si.

#### **Quadro 6 – Resumo das demandas para criação da LRF e o atendimento a elas no orçamento brasileiro**

Origem	Grupo	Demanda ou sugestão	Pré-LRF	LRF e leg. acessória
Código e Manual de Boas Práticas em Transparência Fiscal do FMI - 04/1998 e 11/1998	Delimitação Clara	Delimitação de papéis dos poderes	✓	
		Delimitação do papel do Estado	✓	
		Coordenação orçamentária	✓	
		Coordenação extraorçamentária	✓	Altera
		Objetivos da políticas fiscal e macro	✓	Altera
	Abrangência	Abrangência institucional máxima dos orçamentos e relatórios	✓	Altera
		Abrangência temporal (1)	✓	Altera
		Abrangência contábil (2)	✓	Altera
	Elaboração e Execução Claras	Frequência adequada de divulgação (3)	✓	Altera
		Legalidade (4)	✓	
		Especificidade (5)	✓	
		Divulgação de informações e regras fiscais	✓	Altera
		Compatibilidade macroeconômica (6)	✓	Altera
		Memória (7)	✓	Altera
		Diferenciação entre políticas novas e pré-existentes	✓	Altera
		Disseminação de dados com homogeneidade metodológica internacional	✗	Cria
		Relatório de posição financeira padronizado	✓	Altera
		Declaração da base contábil	✓	
		Contabilidade Integrada e Sistemática	✓	
		Procedimentos padrão para aquisições e contratações	✓	
		"Regra dourada" (8)	✓	
		Previsão orçamentária de médio prazo	✓	
		Reserva de contingência (9)	✗	Cria
		Anexo de riscos fiscais (10)	✗	Cria
		Accountability (11)	✓	Altera
		Padrão de comportamento do Servidor Público	✓	
	Controle e garantia de qualidade do dado	Controle Externo e Interno	✓	Altera
		Corpo oficial de auditoria nomeado pelo Legislativo	✓	
		Acompanhamento da execução orçamentária (12)	✓	Altera
		Apreciação dos relatórios fiscais pela legislatura	✓	Altera
		Informes do andamento de projetos à legislatura	✓	
		Especialistas independentes devem avaliar o macro frame (13)	✗	
		Independência institucional do corpo técnico de estatística	✓	
Programa de Auxílio Financeiro do Governo Federal com o FMI (PAF) -	Fiscal	Teto de NFSP (Déficit Nominal)	✗	
		Meta de superávit primário	✗	Cria
		Reconhecimento de dívidas	✓	
		Meta de receitas de privatização	✓	
	Externo	Teto de saldo da dívida externa do SP consolidado	✗	
		Teto de Dívida Externa Privada com Garantia Pública	✗	
		Teto de Dívida Externa de Curto Prazo total	✗	
		Piso para Reservas Internacionais Líquidas	✗	
	MONETÁRIO	Piso Base Monetária / Reservas Internacionais Líquidas	✗	
Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal dos Estados e Municípios (PAF) - 08/1997	Definição de Metas e Limites	Limite de despesas com pessoal / receita	✓	Altera
		Limite do montante da dívida / receita (15)	✓	Altera
		Meta de receitas	✓	Altera
		Meta de superávit primário	✓	Altera
		Privatização e reconhecimento de dívidas	✓	
		Teto de investimento / RLR	✓	
	Enforcement para Metas e Limites Criados	Limite de despesas com pessoal / receita	✓	Altera
		Limite do montante da dívida / receita	✓	Altera
		Meta de receitas	✓	Altera
		Meta de superávit primário	✓	Altera
		Privatização e reconhecimento de dívidas	✓	
		Teto de investimento / RLR	✓	
Outros		Equilíbrio atuarial individual da previdência (demanda do PEF)	✗	Cria

Fonte: Lei 9496/1997, Termo Técnico de Entendimento Brasil – FMI 1998, Código de Boas Práticas em Transparência Fiscal do FMI, Manual de Boas Práticas em Transparência Fiscal do FMI. Elaboração própria.

- (1) Abrangência temporal dos relatórios deverá ser de ao menos 5 anos, sendo os 2 anteriores e os 2 subsequentes ao exercício ao qual se refere o Orçamento em elaboração.
- (2) Os passivos contingentes, restos a pagar, renúncias fiscais, despesas para fiscais e riscos fiscais devem constar nos documentos do orçamento. Todos os compromissos que recaem em última instância ao governo central devem ser incluídos.
- (3) "Timely", no original. Significa oportuno e pontual, com frequência adequada.
- (4) Deve haver respaldo legal para todas as transações.
- (5) Exigência de categorizações das receitas, despesas e financiamentos em funções, categorias econômicas, programas, etc., de preferência seguindo algum padrão reconhecido internacionalmente, como o COFOG, da ONU.
- (6) Deve ser demonstrada a compatibilidade entre a política macroeconômica e o orçamento.
- (7) O orçamento de cada ano (ou outra abrangência de planejamento) deve conter memória de cálculo, de pressupostos econômicos e listar a legislação relevante.
- (8) O volume de operações de crédito não deve exceder o volume das despesas de capital.
- (9) Deve haver um valor reservado a despesas imprevisíveis.
- (10) O orçamento anual deve conter um anexo sobre os riscos fiscais, ou seja, os eventos dotados de alguma probabilidade que possam afetar a receita ou despesa prevista, reduzindo ou aumentando-as respectivamente, de forma a arriscar o cumprimento das metas.
- (11) Deve ser possível identificar os responsáveis pelo não atingimento das metas.
- (12) O acompanhamento da execução orçamentária deve objetivar a comparação entre a os volumes previstos e arrecadados ou executados para cada receita ou despesa.
- (13) Especialistas independentes deve ser convidados a avaliar as previsões fiscais e macroeconômicas utilizadas pelo governo, bem como demais pressupostos nos quais estes se baseiam.
- (14) Deduzidas as do PAF.
- (15) O conceito de dívida financeira varia por contrato. No caso do Estado do Rio de Janeiro, significa "Saldo das dívidas assumidas por meio de contrato ou de emissão de títulos, exigíveis no curto ou no longo prazo, na posição de 31 de dezembro, em que o mutuário é o Estado. São considerados também os saldos das dívidas da administração indireta honradas pelo Tesouro do Estado, independentemente de terem sido assumidas formalmente."
- (16) Inclusive permissões, concessões.

#### **IV.4 – A Desvinculação das Receitas da União, a Lei de Responsabilidade Fiscal**

Mais um dispositivo legal criado anteriormente à LRF é importante para a compreensão dos efeitos da transformação institucional-orçamentária que ocorreu no Brasil no fim da década de 1990 que já eram previstos no momento da promulgação da LC101/2000. A desvinculação das receitas da união (DRU) foi a primeira revisão feita sobre a CF88, em 1994.

Através da dissolução da obrigatoriedade de destinação de recursos de acordo com sua fonte – como a destinação obrigatória da COFINS ao Orçamento da Seguridade Social (OSS) – a DRU permite que recursos que ficariam armazenados junto aos fundos que os gerem, na forma de alguma aplicação financeira decidida pela sua gestão, sejam utilizados para qualquer outra finalidade, determinada pela administração direta no momento da elaboração do orçamento. Destinadas ou não ao pagamento de despesas financeiras, as receitas desvinculadas são transferidas para a Conta Única do Tesouro Nacional (TN). Essa conta é controlada pelo TN, que também é o órgão do governo que transaciona títulos públicos.

Ao passo que o dispositivo de DRU proporciona a credibilidade necessária para a manutenção de taxas de juros no nível desejado (mesmo que este seja muito alto), a política de meta de superávits primários garante a destinação de recursos para o pagamento de despesas financeiras. Aliados às reformas administrativa, patrimonial, tributária, previdenciária, e ao empréstimo com o FMI para recomposição das reservas internacionais, entre outras, o governo federal atuava em todas as frentes disponíveis pelo aumento da liquidez de seus recursos e da confiança de agentes financeiros.

Desta forma, a LRF, promulgada a 4 de maio de 2000, e a DRU, de 21 de março de 2000, se complementam, e o objetivo buscado é incompatível com a criação de restrição das atividades financeiras decididas e empreendidas pelo poder Executivo. A promulgação destes é peça indispensável à sobreposição da política monetária sobre a política fiscal, entre outras.

O período de altíssima volatilidade macroeconômica vivido no Brasil em décadas anteriores fez valorizar a estabilidade macroeconômica, percebida como imprescindível ao desenvolvimento do país. A forma de se buscá-la pautou-se, como mostrado neste trabalho, de acordo com as recomendações das instituições financeiras internacionais que orquestraram a bateria de empréstimos internacionais realizados na época como forma de socorro às crises financeiras vividas por muitos países. O Consenso de Washington foi uma referência importante, bem como o Manual de Transparência Fiscal e, sobretudo, as restrições geradas pelos programas de auxílio financeiro.

Como afirmado em Relatório Final da CPI da Dívida Pública de 2010:

sem desmerecer o valor analítico do conceito de resultado primário, as atenções dos economistas e as pautas dos parlamentares desde a implementação da LRF estão dirigidas quase que apenas para este indicador. (RELATÓRIO FINAL DA CPI DA DÍVIDA PÚBLICA, 2010, pág. 23)



## CONCLUSÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi criada em meio a grandes reformas estruturais dos Estados ao redor do globo. Após longa trajetória de expansão, estes reduziam-se, tendo as crises das dívidas públicas da década de 1980 e a queda da União Soviética como período de inflexão. No Brasil, a nova Constituição, de 1988, e o Consenso de Washington, de 1989, concorreram por implementação. A redemocratização ensejava maior representatividade e o poder Legislativo de fato ganhou novas competências. Todavia, o processo de tomada de decisão política da década de 1990 foi marcado por urgências econômicas e influências externas que pressionavam por ações emergenciais e percebidas como técnicas, a serem resolvidas por cúpulas específicas e fechadas. O esforço ocorrido pela plena reintegração do país ao mercado financeiro internacional foi uma ação conjunta entre poder Executivo nacional e organismos estrangeiros, que dependeu também do aval do poder Legislativo.

As crises e moratórias do período inspiraram a criação de novos desenhos institucionais e controles sobre as atividades públicas. As instituições financeiras internacionais mais influentes tomaram a liderança nesta elaboração, e promoveram reformas econômicas que segundo elas seriam a chave para solucionar as dificuldades do subdesenvolvimento, através de permitir o crescimento econômico. Estas reformas deveriam, além de assentar bases estáveis para o crescimento interno dos países, gerar a transparência e o controle necessários para a criação de confiança duradoura no mercado financeiro internacional. A força das “gêmeas de Bretton Woods”, ou seja o Banco Mundial e o FMI, foram determinantes para o sucesso da disseminação de reformas de caráter neoliberal ao redor do globo. Jamais foram criadas tantas leis sobre regras fiscais ao redor do mundo como nos anos 1990 e 2000, muitas delas com a palavra “responsabilidade” no nome.

No Brasil, o dispositivo de responsabilidade fiscal criado trazia embutido uma priorização do pagamento de dívidas. Como afirmado em documento da Secretaria do Tesouro Nacional, “com a publicação da LRF, a busca pelo ajuste fiscal nas contas públicas tornou-se obrigatória em todo o território nacional.” (STN, 2001, pág. 9). A Lei de Responsabilidade Fiscal é o braço institucional coercitivo do novo paradigma de gestão pública, com o intuito de fazer valer de forma permanente e em todo o território nacional as regras fiscais e orçamentárias criadas originalmente para os entes federativos endividados e insolventes. O único ente que não é limitado pelos novos limites financeiros criados é a União. O dispositivo DRU aumenta ainda mais a autonomia de gasto do governo federal.

As diretrizes financeiras que todos os entes (inclusive a União) devem seguir são a colocação e perseguição de metas de superávit primário, o equilíbrio fiscal, e o equilíbrio atuarial na previdência social. Todos estes são inovações da Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo menos um – o equilíbrio atuarial – não é condizente com a previsão constitucional. A Lei de Diretrizes Orçamentárias é a peça escolhida pela LRF para instituir estes compromissos a cada ano e avaliar o seu cumprimento no exercício seguinte. O Anexo de Metas Fiscais e o Relatório de Gestão Fiscal imprimiram no orçamento público a reorientação da política econômica do governo, de um caráter mais burocrático, interventor e desenvolvimentista para um mais gerencial. A LRF se insere no processo de desmonte das estruturas criadas pela Era Vargas, sendo parte do programa que também reduziu a administração pública, a previdência, e executou um dos maiores programas de privatização do mundo.

Diversas inovações da lei foram benéficas ao disciplinar as transações entre os entes federativos e sofisticar as definições e formas de cálculo de muitas informações fiscais, aumentando a qualidade das análises sobre o tema. Outras melhorias ficaram para trás, como a criação do Anexo de Política Fiscal que deveria acompanhar o Plano Plurianual e que foi vetado, ou a criação do Conselho de Gestão Fiscal, que abriria um canal de diálogo direto entre os três poderes dos três níveis de governo, o Ministério Público e entidades técnicas representativas da sociedade, afim de desenvolver e disseminar práticas fiscais de sucesso, que nunca foi regulamentado.

Algumas matérias não tratadas pela LRF são o planejamento orçamentário, limitações ao endividamento da União, a distribuição do orçamento entre as funções de governo, e a utilização de indicadores sociais para determinar responsabilidade ou a sua falta entre os gestores públicos.

As omissões da Lei de Responsabilidade Fiscal com relação às exigências constitucionais e as omissões do Senado Federal com relação às exigências da própria LRF mostram uma proteção à autonomia da União, especialmente a do Banco Central, e especialmente com relação à emissão e remuneração de títulos. Isto é condizente com a quarta indicação do Consenso de Washington descrito por Williamson, que coloca a determinação da taxa de juros pelo mercado como um objetivo. Isto também protege os interesses dos detentores e compradores de títulos.

Mescla da institucionalização da transparência fiscal, da austeridade para estados e municípios e da transição para o gerencialismo, a LRF atendeu às necessidades colocadas pelo seu contexto histórico, econômico e político. Simultaneamente, suas omissões protegem a discricionariedade da União em suas operações financeiras e os interesses de elites bem

articuladas com o governo federal, protegendo a flexibilidade na condução das políticas macroeconômicas e preservando o relacionamento com uma parte relevante do núcleo de poder.

Desta forma, o isomorfismo institucional produzido pela LRF se caracteriza de todas as formas descritas por DiMaggio e Powell (1983), consistindo em uma mistura de mimese, adequação a normas setoriais, e submissão, sendo esta última mais forte no caso dos estados e municípios com relação à União, e existindo de forma moderada na relação da União com o Fundo Monetário Internacional, no que tange especificamente à promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal da forma que é.

Pesquisas complementares sobre a relação de longo prazo do país com o organismo internacional podem revelar de forma mais clara se a trajetória compartilhada é de parceria, coação, ou alternância ou mistura dos dois. A forma de seleção de representantes neoliberais pela via eleitoral ou de nomeação pode ser investigada de forma a lançar luz sobre a natureza da opção popular (ou não) por estes governos. As operações de crédito dos governos subnacionais pós-LRF mostram discricionariedade do Senado Federal no cumprimento dos limites colocados por eles próprios, que nem sempre são cumpridos apesar de ser o próprio Senado o responsável pela aprovação da operação. Este fato, junto à análise da trajetória das dívidas do setor público, pode revelar de que forma as regras criadas pela LRF são de fato utilizadas na política, e a mudança ocorrida na barganha entre a União e os demais entes: antes, a assunção das próprias dívidas foi moeda de troca, e após a LRF, apenas a não execução de sanções pode o ser. Qual efeito essa lei teve, então, sobre o relacionamento entre os governos brasileiros? Qual efeito ela teve sobre o relacionamento entre o governo brasileiro e o resto do mundo?

Esta pesquisa mostrou que o que tornou o setor público brasileiro sensivelmente mais transparente na segunda metade da década de 1990 foi a interrupção da emissão de dívidas pelos entes subnacionais. A partir de 2000 a LRF colaborou com a transparência através da criação de novos relatórios, por exemplo, mas sua inovação principal foi a instituição do superávit primário como objetivo permanente.

Se os compromissos financeiros são muito mais voláteis do que os reais por terem preços flutuantes e produtos líquidos, e se o resultado primário é apenas uma cunha, uma pequena interseção entre os dois, então o superávit primário não pode ser a forma mais eficiente de lidar com esta dívida, e representa antes um vazamento da economia real para a financeira do que uma solução crível para riscos relacionados à dívida.



# APÊNDICE

Natureza	Origem	Grupo	Demanda ou sugestão	LCP 4320/1964	CF88	Outros	Pré-LRF	LCP 101/2000 e leg. acessória
SUGESTÃO, GUIA, INTENÇÃO DE DURAR OU EVOLUIR.	Código e Manual de Boas Práticas em Transparência Fiscal do FMI - 04/1998 e 11/1998	Delimitação Clara	Delimitação de papéis dos poderes	art. 22 § único	Título IV Capítulos I, II e III		Já existia	
			Delimitação do papel do Estado		Título VII		Já existia	
			Coordenação orçamentária	Geral			Já existia	
			Coordenação extraorçamentária		art. 164 (BC e TN), art. 195 (OSS)		Já existia	art. 9º § 5º, art. 39, art. 68 e 69
		Abrangência	Objetivos da política fiscal e macro	art. 22 I			Já existia	art. 4 § 4
			Abrangência institucional máxima dos orçamentos e relatórios	art. 3, 4, 5 e 6 e Capítulo VI			Já existia	art. 1 § 2 e 3, art. 52 e 53
			Abrangência temporal	art. 22			Já existia	art. 4 § 1, § 2, II & III, RS 43 art. 7 § 4
			Abrangência contábil	art. 22 I, art. 36, art. 105			Já existia	art. 4 § 2º V, § 3º, art. 4º par 3º
		Elaboração e Execução Claras	Frequência adequada de divulgação*	art. 2, art. 111 § 2, art. 112			Já existia	art. 7 § 2, art. 9 § 4º e 5º, art. 12 § 3, art. 47 § único, art. 52, art. 54, art. 55 § 2, art. 57, art. 63
			Legalidade	art. 51			Já existia	
			Especificidade	art. 2º, art. 6º, art. 22 inc. IV			Já existia	
			Divulgação de informações e regras fiscais		art. 37, art. 165 § 1 e 2		Já existia	art. 31 § 4º
			Compatibilidade macroeconômica	art. 30	art. 165 § 7 e 8		Já existia	art. 5
			Memória		art. 165 § 2		Já existia	art. 4 § 2 II, art. 12
			Diferenciação entre políticas novas e pré-existentes		art. 165 § 2º		Já existia	art. 45
			Disseminação de dados com homogeneidade metodológica internacional				Não existia	PEDD é adotado em 2001
			Relatório de posição financeira padronizado	art. 85, 85 e 88, e Título IV Cap IV			Já existia	art. 52, 53, art. 54 e 55
			Declaração da base contábil	art. 35			Já existia	
			Contabilidade Integrada e Sistemática	Título IX Capítulos I, II, III		SIABI é de 1986	Já existia	
			Procedimentos padrão para aquisições e contratações			Lei 8666/1990 e Lei 8112/1991	Já existia	
			"Regra dourada"		art. 167 inc. III		Já existia	
			Previsão orçamentária de médio prazo	art. 23	art. 165 inc. I § 1	art. 15	Já existia	
			Reserva de contingência				Não existia	art. 5 inc. III
			Anexo de riscos fiscais				Não existia	art. 4 § 3
			Accountability			DL 199/67, DL 200/67 art. 80, art. 84, art. 90, e Lei 8443/92	Já existia	art. 73 (Lei 10.028/2000)
			Padrão de comportamento do Servidor Público			Lei 8112/1991 e Lei 8429/1992	Já existia	
		Controle e garantia de qualidade do dado	Controle Externo e Interno	Título VIII, art. 84, art. 94		art. 75, art. 88	Já existia	art. 56, 57, 59
			Corpo oficial de auditoria nomeado pelo Legislativo		art. 49 inc. XIII, art. 71*		Já existia	
			Acompanhamento da execução orçamentária	art. 31, art. 102			Já existia	art. 52 e 53
			Apreciação dos relatórios pela legislatura	art. 81 e 82	art. 49 inc. IX		Já existia	art. 59
			Informes do andamento de projetos à legislatura	art. 23			Já existia	
			Especialistas independentes devem avaliar o macro frame				Não existia	
			Independência institucional do corpo técnico de estatística			DL 161/ 1967 art. 1º par 1º (IBGE)	Já existia	
		Fiscal	Teto de NFSP (Déficit Nominal)				Não existia	
			Meta de superávit primário				Não existia	art. 4º § 1º
			Reconhecimento de dívidas	art. 22 I, art. 36		Decreto 62.115/1968	Já existia	
CONTRATO, OBRIGAÇÃO. PRAZO DE 3 ANOS DESDE QUE PGTO EM DIA	Programa de Auxílio Financeiro do <b>Governo Federal</b> com o FMI (PAF) - 12/1998	Externo	Meta de receitas de privatização			Lei 9496/97	Já existia	
			Teto de saldo da dívida externa do SP				Não existia	
			Teto de Dívida Externa Privada com Garantia Pública				Não existia	
			Teto de Dívida Externa de Curto Prazo total				Não existia	
		Monetário	Piso para Reservas Internacionais Líquidas				Não existia	
			Piso Base Monetária / Reservas Internacionais Líquidas				Não existia	
		Definição de Compromissos	Limite de despesas com pessoal / receita			LCP 82/95 e LCP 96/99	Já existia	art. 19 e art. 20
			Limite do montante da dívida / receita				Já existia	RS 40 art. 3
			Meta de receitas				Já existia	art. 4º § 1º
			Meta de superávit primário			Lei 9496/1997	Já existia	art. 4º § 1º
		Enforcement para os Compromissos Criados	Privatização e reconhecimento de dívidas				Já existia	
			Teto de investimento / RLR				Já existia	
			Limite de despesas com pessoal / receita			EC 19 art. 21	Já existia	Capítulo IV Seção II Subseção II
			Limite do montante da dívida / receita				Já existia	art. 31, RS 43 art. 5, art. 8
			Meta de receitas				Já existia	art. 9º, art. 51 § 2
			Meta de superávit primário			Lei 9496/1997	Já existia	art. 4º § 1º, art. 9 § 2, art. 17 § 2 e § 5
			Privatização e reconhecimento de dívidas				Já existia	
			Teto de investimento / RLR				Já existia	
Outros	PEF		Equilíbrio atuarial individual da previdência				Não existia	art. 4 § 2 inc. IV, art. 53 § 1 inc. II, art. 69

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Theodor.; HORKHEIMER, Max. **Dialética do Esclarecimento**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1985.

AFONSO, José Roberto. **Responsabilidade Fiscal no Brasil**: uma memória da lei. Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2010.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Boletim do Banco Central do Brasil**: Relatório Anual de 1997. Brasília, 1998.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Boletim do Banco Central do Brasil**: Relatório Anual de 1997. Brasília, 1998.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Boletim do Banco Central do Brasil**: Relatório Anual de 1998. Brasília, 1999.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Boletim do Banco Central do Brasil**: Relatório Anual de 2001. Brasília, 2002.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Glossário completo**. Brasília: website do Banco Central do Brasil. <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/c/GLOSSARIO>> Acessado em 30/08/2017.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Memorando de Política Econômica de 29 de março de 2001**. Relatório Focus. Brasília, abr. 2001. Disponível em:  
<<http://www4.bcb.gov.br/gci/focus/v20010405-7a%20revis%C3%A3o%20do%20fmi.pdf>>  
Acessado em: 09/09/2017.

BANCO MUNDIAL. **Implementation Completion and Results Report**. Washington: Banco Mundial. Disponível em:  
<<http://documents.worldbank.org/curated/en/836701468013153548/pdf/ICR29920P1116650Box382088B000UO090.pdf>> Acessado em: 09/09/2017.

BATISTA, P. N. **O Consenso de Washington**: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo: Pedex, Caderno 6, 1994.

BAUMAN, Zigmunt. **Modernidade Líquida**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

BIRMAN, Joel. **Mal-estar na atualidade**: a psicanálise e as novas formas de subjetivação. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

BOVA, E.; KINDA, T.; MUTHOORA, P.; TOSCANI, F. **Fiscal Rules at a Glance**. Washington: IMF Graphics Section. abr., 2015. Disponível em:  
<<http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>> Acessado em: 09/09/2017.

BRASIL. Relatório Final. **Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a dívida pública da União, Estados e Municípios, o pagamento de juros da mesma, os beneficiários destes pagamentos e o seu impacto nas políticas sociais e no desenvolvimento sustentável do País.** Brasília, maio de 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Curitiba: Juruá Editora, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional de Revisão n. 1, de 1 de março de 1994. **Acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.** Brasília, 1994.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 10, de 4 de março de 1996. **Altera os arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994.** Brasília, 1996.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 17, de 22 de novembro de 1997. **Altera dispositivos dos arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão n. 1, de 1994.** Brasília, 1997.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998. **Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.** Brasília, 1998.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 27, de 21 de março de 2000. **Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União.** Brasília, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 42, de 19 de dezembro de 2003. **Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.** Brasília, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 56, de 20 de dezembro de 2007. **Prorroga o prazo previsto no caput do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.** Brasília, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 68, de 21 de dezembro de 2011. **Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.** Brasília, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 93, de 8 de setembro de 2016. **Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.** Brasília, 2016.

BRASIL. Decreto-Lei n. 199, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.** Brasília, 1967. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del0199.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0199.htm)> Acessado em: 09/09/2017.

BRASIL. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.** Brasília, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)> Acessado em: 09/09/2017.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Brasília, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)> Acessado em: 09/09/2017.

BRASIL. Lei Complementar n. 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.** Brasília, 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)> Acessado em: 09/09/2017.

BRASIL. Lei Ordinária n. 10.028, de 19 de outubro de 2000. **Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967.** Brasília, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L10028.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10028.htm)> Acessado em: 09/09/2017.

BRASIL. Lei Ordinária n. 9.496, de 11 de setembro de 1997. **Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.** Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9496-11-setembro-1997-365395-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acessado em: 09/09/2017.

BRASIL. Mensagem Nº 275, 7 de Março de 1997. **Diário da Câmara dos Deputados.** Brasília, 1997.

BRASIL. Mensagem Nº 1.262, 1 de Setembro de 1999. **Diário da Câmara dos Deputados.** Brasília, 1999.

BRASIL. Projeto de Lei 4.302, de 24 de março de 1998. **Diário da Câmara dos Deputados,** Brasília, DF, 24 de março de 1998, páginas 07388 e 07389.

BRASIL. Senado Federal. Resolução n. 40, de 2001. **Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal.** Brasília, 2001. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=221525>> Acessado em: 09/09/2017.

BRASIL. Senado Federal. Resolução n. 43, de 2001. **Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão**

**de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.** Brasília, 2001. Disponível em:  
<<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=234195&tipoDocumento=R SF&tipoTexto=PUB>> Acessado em: 09/09/2017.

BRUM, Adriana K.; MOURA, Airton P. Desempenho Econômico e Mudanças Institucionais no Estado Brasileiro entre 1995 e 2002. **Revista Economia e Desenvolvimento**, Santa Maria, vol. 24, n. 1, jul. a dez. 2012.

CERQUEIRA, Ceres A. **Dívida Externa Brasileira.** 2ª edição. Brasília: Banco Central do Brasil, 2003.

CORBO, Vittorio; GOLDSTEIN, Morris; KHAN, Mohsin S. **Growth-oriented adjustment programs.** Washington: IMF Graphic Sector, 1987.

Da Sucursal de Brasília. Ministro nega negociação com o Fundo. **Segredos do Poder**, Folha Online. Brasília, 27 de maio de 1999. Disponível em:  
<[http://www1.folha.uol.com.br/folha/circulo/pre\\_sp\\_72.htm](http://www1.folha.uol.com.br/folha/circulo/pre_sp_72.htm)> Acessado em 20/08/2017.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A Nova Razão do Mundo: Ensaio sobre a sociedade neoliberal.** 1ª edição. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Reforma da Previdência: Reformar para Excluir?** 1ª edição. Brasília: Nata Design, 2017.

DIMAGGIO, Paul.; POWELL, Walter. The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism And Collective Rationality In Organizational Fields. **American Sociological Review.** Washington. Vol. 48, No. 2, p. 147-160, abril, 1983.

DINIZ, Eli. O Pós-Consenso de Washington: a globalização e o desenvolvimento revisitados. *In:* XXX Encontro Anual da ANPOCS, 2006, Mesa-Redonda 16, **O Desenvolvimento Revisitado.** Caxambu, 2006.

DINIZ, Eli.; BOSCHI, Renato. Empresários e Poder Legislativo no Brasil Contemporâneo. *In:* XXIV ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2000, **Globalização e Elites Empresariais:** padrões alternativos de relações entre os setores público e privado no Brasil. Petrópolis, 2000.

DINIZ, Eli.; BOSCHI, Renato. O Legislativo como arena de interesses organizados: a atuação dos lobbies empresariais. **Locus: Revista de História**, Juiz de Fora, v. 5, n. 1, 1999.

Dossiê da Lei de Responsabilidade Fiscal. Obtido via LAI junto à Câmara dos Deputados em julho de 2017.

Exposição inicial do Ministro da Fazenda, Pedro Malan, na entrevista coletiva à imprensa para anúncio do novo programa com o FMI. Transcrição de discurso. Brasília: Ministério da Fazenda, 3 de ago. de 2001. Disponível em: <<http://161.148.1.43/portugues/fmi/fminoac.asp>> Acessado em: 09/09/2017.

FÓRUM POPULAR DO ORÇAMENTO. A Providência da Previdência. **Jornal dos Economistas**, Rio de Janeiro, N° 319, pág. 13-14, mar. 2016.

GAMBLE, Andrew. *Two Faces of Neoliberalism*. In: **Robison**, Richard (org). *The Neoliberal Revolution: Forging the Market State*, Palgrave, 2006, pp.20-35.

GANEM, Ângela. O mercado como ordem social em Smith, Walras e Hayek. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. 1 (44), p. 143-164, abr., 2012.

GOLEMAN, Daniel. **Foco**: atenção e seu papel fundamental para o sucesso. 1ª edição. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**, 18ª edição. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo**: histórias e implicações. 1ª edição. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HAYEK, Friedrich A. **O caminho da servidão**. Editora: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HOEVELER, Rejane. **As elites orgânicas transnacionais diante da crise**: os primórdios da Comissão Trilateral (1973-1979). Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2015.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Articles of Agreement of the International Monetary Fund**. 1ª edição. Washington: IMF Graphics Section, 2016.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Brazil—Technical Memorandum of Understanding**. Washington. jul., 1999. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/loi/1999/070299a.htm>> Acessado em: 09/09/2017.

INTERIM COMMITTEE. **Communiqué of the Interim Committee of the Board of Governors**. Washington: IMF. abr., 1998. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/51/cm041698a>> Acessado em: 09/09/2017.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Currency units per SDR for December 1997**. Disponível em: <[https://www.imf.org/external/np/fin/data/rms\\_mth.aspx?SelectDate=1997-12-31&reportType=CVSDR](https://www.imf.org/external/np/fin/data/rms_mth.aspx?SelectDate=1997-12-31&reportType=CVSDR)> Acessado em: 09/09/2017.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Letter of Intent of the government of Brazil**. Washington. nov. 1998. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/loi/111398.htm>> Acessado em: 09/09/2017.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Manual of Good Practices on Fiscal Transparency**. 1ª edição. Washington: IMF Graphics Section, 2001.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **News Brief**: IMF Completes Brazil Fifth Review. Washington. mai., 2000. Disponível em:

<<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/29/18/03/nb0033>> Acessado em: 09/09/2017.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **News Brief:** Camdessus Welcomes Conclusion of Talks on Brazil's Program. Washington. nov., 1998. Disponível em:

<<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/29/18/03/nb9843>> Acessado em: 09/09/2017.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Partnership for Sustainable Global Growth:** Interim Committee Declaration. Washington. set., 1996. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/exr/dec.pdf>> Acessado em: 09/09/2017.

ISIDIO, B. **A dívida pública brasileira pós-plano real.** Monografia (Bacharelado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2017.

JONES, Daniel S. **Masters of the Universe:** Hayek, Friedman, and the Birth of Neoliberal Politics. 1ª edição. Princeton: Princeton University Press, 2012.

LICHTENSZTEJN, S.; BAER, M. **Fundo Monetário Internacional e Bando Mundial:** estratégias e políticas do poder financeiro. Editora brasiliense, São Paulo, 1987.

LIN, C. Y.-Y.; EDVINSSON, L. National Intellectual Capital: A comparison of 40 countries. New York: Springer. 2011.

LOPES, Sérgio; BEHNKEN, Luiz Mário; FERREIRA, Carlos; RIBEIRO, Paulo César. A (des)informação da mídia na economia. **Jornal dos Economistas**, Rio de Janeiro, mar. de 2017. Pág. 12-13.

MALAGUTI, M. **A política orçamentária no período de 1995-2005:** Suas origens e seus impactos sobre a distribuição de renda no Brasil. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2006.

MASS, Peter. Epistemic Communities and International Policy Coordination. **MIT Press**. Cambridge, Vol. 46, No. 1, p. 1-35. 1992.

MEDEIROS, C. A. Globalização e inserção internacional diferenciada da Ásia e América Latina. In: TAVARES, M. C., FIORI, J. L. **Poder e dinheiro:** Uma economia política da globalização. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

MEDEIROS, C. A. Liberalização comercial e financeira e seus efeitos sobre crescimento, emprego e distribuição de renda nos países Latino-Americanos. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, 9(3): 455-483, set./dez. 2005.

MEDEIROS, C. A. Raízes estruturais da crise financeira asiática e o enquadramento da Coreia. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, (11): 151-72, dez. 1998.

MELO, Karina S. **Seguridade Social e Reformas Previdenciárias no Brasil**: a Relação do Superávit da Seguridade Social com a Política Fiscal de 2005 a 2015. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Economia) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2017.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Brasil assina com FMI acordo que disponibiliza mais de US\$ 41 bilhões**. Website do Ministério da Fazenda, Notas Oficiais, Brasília, 13 nov. 1998. Disponível em: <<http://fazenda.gov.br/noticias/1998/r981113>> Acessado em: 09/09/2017.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Ajuste Fiscal: Programa de Estabilidade Fiscal**. Brasília, 1998. Obtido em formato digital via LAI junto ao Ministério da Fazenda.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Senado ouve explicações sobre o Programa de Estabilidade**. Website do Ministério da Fazenda, Notas Oficiais, Brasília, 29 out. 1998. Obtido em formato digital via LAI junto ao Ministério da Fazenda.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO FISCAL. **Manual Técnico do Orçamento 2016**. Brasília, 2015.

PAINCEIRA, J. Pablo; CARCANHOLO, Marcelo. Abertura Financeira e Vulnerabilidade Externa na América Latina: os impactos sobre Brasil, México e Argentina na década de 90. **Anais do VII Encontro Nacional de Economia Política**, Curitiba, 28 a 31 de maio 2002.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova** [online]. n.45, pp.49-95. 1998.

PEREIRA, J. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense como requisito para obtenção de Grau de Doutor em História. Niterói, 2009.

PLATAFORMA DE POLÍTICA SOCIAL, FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, FÓRUM 21, SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA. **Austeridade e Retrocesso: Finanças Públicas e Política Fiscal no Brasil**. 1ª edição. São Paulo. 2016.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**. 1ª edição. Lisboa: Edições 70, 2012.

RIBEIRO, Darcy Marzulo. O orçamento-programa como instrumento de gestão pública. **Cad. IPARDES**. Curitiba, v.3, n.2, p. 1-24, jul./dez. 2013.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Rio de Janeiro**. Disponível em: <<https://goo.gl/Et7ybZ>> Acessado em: 09/09/2017.

RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria Municipal de Fazenda. **DPL: O que é?** Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smf/exibeconteudo?id=4752857>> Acessado em: 09/09/2017.

ROTHKOPF, David. **Superclasse**: A elite que influencia a vida de milhões de pessoas ao redor do mundo. 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora Agir, 2008.



SAFATLE, Cláudia. **Empréstimo nas mãos do Senado**. Website do Senado Federal, Senado na Mídia, Brasília, dez. 1998. Disponível em: <<https://www.senado.gov.br/noticias/OpinioaoPublica/inc/senamidia/historico/1998/12/zn120328.htm>> Acessado em: 09/09/2017.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2ª Edição. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/EntendendoLRF.pdf>> Acessado em: 09/09/2017.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Manual de Demonstrativos Fiscais 2018**. Brasília, 2017.

SELOWSKY, Marcelo. Adjustment in the 1980s: An overview of issues. **Finance and Development**, v. 24, n. 2, p. 11, 1987.

SEN, Amartya. **Development as Freedom**. 1ª edição. Oxford: Oxford University Press, 1999.

UBIERGO, Alex S. The Puzzle of Brazil's High Interest Rates. **IMF Working Paper**, Washington, WP/12/62, 2012.

WILLIAMSON, John. **Latin American Adjustment**: How much has happened? Washington: Institute for International Economics, 1990.

WILLIAMSON, John. The Washington Consensus as Policy Prescription for Development. *In: Practitioners of Development*, 2004, Washington, Institute for International Economics, 2004.